

## Monarchien im Antikorruptionsmonitoring des Europarates

PD Dr. Sebastian Wolf<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Die Korruptionsbekämpfung ist ein Politikfeld, das in den letzten Jahren immer stärker internationalisiert wurde.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund sind für die Staaten Europas abhängig von ihren jeweiligen Mitgliedschaften in internationalen Organisationen einschlägige Massnahmen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Vereinten Nationen von zunehmender Bedeutung.<sup>3</sup> Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit bestimmten Aspekten der Antikorruptionspolitik des Europarats. Liechtenstein wurde Anfang 2010 Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (Groupe d'Etats contre la Corruption – GRECO).<sup>4</sup> Das Fürstentum trat diesem 1999 etablierten intergouvernementalen Gremium erst als vorletzter Europaratsmitgliedstaat bei.<sup>5</sup> GRECO besteht aus von den Regierungen der Mitgliedstaaten bestellten Personen (häufig Ministerialbeamte) und wird administrativ von einem Sekretariat unterstützt, das Teil der Europaratsverwaltung ist. Das Gremium überprüft die Umsetzung verschiedener Europaratsnormen – völkerrechtliche Übereinkommen und

soft law – zur Korruptionsbekämpfung<sup>6</sup> in den einzelnen Mitgliedstaaten in einem mehrstufigen Verfahren, macht diesbezügliche Empfehlungen und bewertet die Umsetzung dieser Empfehlungen.

Die erste GRECO-Evaluierung Liechtensteins fand 2011 statt. Der Evaluationsbericht wurde im Oktober 2011 vom GRECO-Plenum in Strassburg angenommen,<sup>7</sup> aber erst etwa ein Jahr später veröffentlicht.<sup>8</sup> Im Land sorgte der Bericht mit seinen 18 zum Teil recht detaillierten Empfehlungen für einige Aufmerksamkeit.<sup>9</sup> Beachtung fanden insbesondere zwei Kritik- bzw. Verbesserungspunkte, die den Landesfürsten betreffen. So empfahl GRECO unter anderem, «die Befugnisse des Fürsten zu überprüfen, wonach er gemäss Art. 12 der Landesverfassung<sup>10</sup> und anderen gesetzlichen Bestimmungen strafrechtliche Untersuchungen und Verfahren verhindern oder einstellen kann», und «sicherzustellen, dass die Auswahl der Richter, einschliesslich der temporären Ad-Hoc-Richter, auf unparteiische Art und Weise durchgeführt wird». <sup>11</sup> Die letztgenannte Empfehlung zielt

<sup>1</sup> PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur. ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern und Privatdozent an der Universität Konstanz. Der Beitrag ist im Rahmen eines Forschungsprojekts am Liechtenstein-Institut entstanden.

<sup>2</sup> Zur Herausbildung der internationalen Antikorruptionspolitik siehe etwa Jennifer McCoy/Heather Heckel, *The Emergence of a Global Anti-corruption Norm*, *International Politics* 2001, S. 65 ff.; Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, *Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption*, *Journal of Legal Studies* 2002, S. 141 ff.; Sebastian Wolf/Diana Schmidt-Pfister, *Between Corruption, Integration, and Culture: the Politics of International Anti-Corruption*, in: dies. (Hrsg.), *International Anti-Corruption Regimes in Europe. Between Corruption, Integration, and Culture*, 2010, S. 13 ff.

<sup>3</sup> Detaillierte Überblicke zu den jeweiligen Instrumenten und deren Umsetzung vor allem in Deutschland liefern beispielsweise Ioannis N. Androulakis, *Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung sozialökonomischer Hintergründe*, 2007; Anna-Catharina Marsch, *Strukturen der internationalen Korruptionsbekämpfung. Wie wirksam sind internationale Abkommen?*, 2010; Simone Nagel, *Entwicklung und Effektivität internationaler Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung*, 2007.

<sup>4</sup> Umfassende Informationen zu GRECO sind abrufbar unter: <http://www.coe.int/greco>. Siehe auch Guy de Vel/Peter Csonka, *The Council of Europe Activities against Corruption*, in: Cyrille Fijnaut/Leo Huberts (Hrsg.), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, 2002, S. 361 ff.; Albin Eser/Michael Kubiciel, *Institutions against corruption. A comparative study of the national anti-corruption strategies reflected by GRECO's first annual round*, 2005.

<sup>5</sup> Zum Hintergrund siehe Sebastian Wolf, *Reformimpulse für das liechtensteinische Korruptionsstrafrecht durch internationale Vorgaben*, *IJZ* 2011, S. 114 f.

<sup>6</sup> Strafrechtsübereinkommen über Korruption, SEV-Nr. 173; Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, SEV-Nr. 191; Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, SEV-Nr. 174; Empfehlung des Ministerrats Rec (2003) 4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen; Empfehlung des Ministerrats Rec (2000) 10 über Verhaltenskodizes für öffentliche Bedienstete; Entschliessung (97) 24 des Ministerrats über die 20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption. Diese Normen sind abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp).

<sup>7</sup> GRECO, *Evaluationsbericht über Liechtenstein. Gemeinsame erste und zweite Evaluationsrunde, Eval I/II Rep (2011) 1E*, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282011%291\\_Liechtenstein\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282011%291_Liechtenstein_DE.pdf). GRECO-Evaluations- und Complianceberichte liegen grundsätzlich auf Englisch und Französisch vor sowie in der jeweiligen Landessprache, wenn die betreffende Regierung eine Übersetzung zur Verfügung stellt. Im Folgenden wird jeweils auf den englischen Bericht Bezug genommen, wenn nicht auch eine deutsche Version vorliegt.

<sup>8</sup> Evaluierungsberichte werden erst dann auf der GRECO-Website (siehe Fn. 4) veröffentlicht, wenn die Regierung des betroffenen Landes jeweils zustimmt.

<sup>9</sup> Siehe z. B. Martin Hasler, *Greco-Bericht empfiehlt stärkeren Kampf gegen Korruption im FL*, *Volksblatt* vom 2.11.2012, S. 1; Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Pepo Frick zum Korruptionsbericht der GRECO vom 19.9.2012, beantwortet von Regierungsrätin Aurelia Frick am 20.9.2012; Sebastian Wolf, *Korruptionsbekämpfung: Thema für Liechtenstein?*, *Wirtschaft Regional* vom 15.6.2013, S. 2.

<sup>10</sup> «Dem Landesfürsten steht das Recht der Begnadigung, der Milde- und Umwandlung rechtskräftig zuerkannter Strafen und der Niederschlagung eingeleiteter Untersuchungen zu» (Art. 12 Abs. 1 LV).

<sup>11</sup> GRECO (Fn. 7), S. 19 f., 55.

vor allem auf die Rolle des Fürsten<sup>12</sup> bei der Richterauswahl.<sup>13</sup>

Dieser Beitrag setzt sich nur am Rande mit der Frage auseinander, ob bzw. inwiefern die eben skizzierte Kritik von GRECO begründet oder gerechtfertigt ist. Vielmehr soll vorrangig untersucht werden, ob monarchische Elemente im Rahmen des Antikorruptionsmonitorings des Europarats des Öfteren hinterfragt werden oder ob der liechtensteinische Fall singulär ist. Hierzu wird zunächst eine Analyse der Evaluationsberichte aller Monarchien unter den GRECO-Mitgliedstaaten vorgenommen (2.). Der darauf folgende Abschnitt beschäftigt sich mit dem Fürstentum Monaco, weil das dortige Staatsoberhaupt ähnlich machtvoll ist wie der liechtensteinische Landesfürst (3.). Abschliessend werden die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung zusammengefasst und weiterführende Überlegungen, unter anderem zum GRECO-Evaluierungsverfahren, angestellt (4.).

## 2. GRECO-Evaluierungsberichte über Monarchien

Der Staatengruppe gegen Korruption gehören derzeit 49 Länder an: die 47 Mitgliedstaaten des Europarats sowie die USA und Weissrussland. Bei den meisten dieser Staaten handelt es sich um Republiken.<sup>14</sup> Lediglich 11 Länder weisen eine monarchische Staatsform auf (Fürstentum, Grossherzogtum oder Königreich). Das vom Ablauf her für alle Staaten in gleicher Form durchge-

führte GRECO-Antikorruptionsmonitoring findet in verschiedenen mehrjährigen Runden statt. In jeder Runde wird die innerstaatliche Umsetzung einer bestimmten vorher festgelegten Auswahl an Europaratsnormen zur Korruptionsbekämpfung überprüft, unter anderem auch im Rahmen eines Länderbesuchs. Etwa zwei Jahre nach der Veröffentlichung des jeweiligen Evaluationsberichts erscheint ein Compliance-Report, der die Umsetzung der zuvor formulierten GRECO-Empfehlungen begutachtet. In der Regel folgt einige Zeit später mindestens ein weiterer Compliance-Bericht. Hat der betreffende Mitgliedstaat dann eine signifikante Anzahl der Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt, wird das länderspezifische Monitoring in dieser Runde beendet. Vor allem aufgrund ihrer divergierenden Beitrittszeitpunkte sind die Monarchien unter den GRECO-Mitgliedstaaten<sup>15</sup> im Evaluierungsverfahren unterschiedlich weit fortgeschritten. Da zu allen hier in Frage kommenden Ländern zumindest die Evaluationsberichte der ersten zwei Evaluierungsrunden vorliegen, beschränkt sich die vergleichende Analyse auf diese Dokumente.

Die erste GRECO-Evaluierungsrunde befasste sich vorrangig mit den Behörden, die mit Korruptionsprävention und -repression betraut sind, und Immunitäten für öffentliche Funktionsträger.<sup>16</sup> Im Mittelpunkt der zweiten Evaluierungsrunde standen die Behandlung von Erträgen aus Korruptionsstrafen sowie öffentliche Verwaltung und juristische Personen unter Korruptionsgesichtspunkten.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> «1) Für die Auswahl von Richtern bedienen sich Landesfürst und Landtag eines gemeinsamen Gremiums. In diesem Gremium hat der Landesfürst den Vorsitz und den Stichtenscheid. Er kann ebenso viele Mitglieder in dieses Gremium berufen wie der Landtag Vertreter entsendet. Der Landtag entsendet je einen Abgeordneten von jeder im Landtag vertretenen Wählergruppe. Die Regierung entsendet das für die Justiz zuständige Regierungsmitglied. Die Beratungen des Gremiums sind vertraulich. Kandidaten können nur mit Zustimmung des Landesfürsten vom Gremium dem Landtag empfohlen werden. Wählt der Landtag den empfohlenen Kandidaten, dann wird dieser vom Landesfürsten zum Richter ernannt.

2) Lehnt der Landtag den vom Gremium empfohlenen Kandidaten ab, und lässt sich innerhalb von vier Wochen keine Einigung über einen neuen Kandidaten erzielen, dann hat der Landtag einen Gegenkandidaten vorzuschlagen und eine Volksabstimmung anzuberaumen. Im Falle einer Volksabstimmung sind auch die wahlberechtigten Landesbürger berechtigt, unter den Bedingungen einer Initiative (Art. 64) Kandidaten zu nominieren. Wird über mehr als zwei Kandidaten abgestimmt, dann erfolgt die Abstimmung in zwei Wahlgängen gemäss Art. 113 Abs. 2. Jener Kandidat, der die absolute Mehrheit der Stimmen erhält, wird vom Landesfürsten zum Richter ernannt» (Art. 96 IV). Die Details des Verfahrens der Richterauswahl sind im Richterbestellungsgesetz (LGBl. 2004 Nr. 30) geregelt.

<sup>13</sup> GRECO (Fn. 7), S. 20.

<sup>14</sup> Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, San Marino, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA, Weissrussland und Zypern. Der Anteil an Republiken hat durch den Beitritt zahlreicher postsocialistischer mittel- und osteuropäischer Staaten zum Europarat nach 1990 stark zugenommen.

<sup>15</sup> Andorra (2005), Belgien (1999), Dänemark (2000), Liechtenstein (2010), Luxemburg (1999), Monaco (2007), Niederlande (2001), Norwegen (2001), Schweden (1999), Spanien (1999) und Vereinigtes Königreich (1999).

<sup>16</sup> Die zugrundegelegten Normen aus den «20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption» (Fn. 6) sind: Guiding Principle 3: «to ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions, are free from improper influence and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations»; Guiding Principle 6: «to limit immunity from investigation, prosecution or adjudication of corruption offences to the degree necessary in a democratic society»; Guiding Principle 7: «to promote the specialisation of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with appropriate means and training to perform their tasks».

<sup>17</sup> Die ausgewählten Bestimmungen aus den «20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption» (Fn. 6) sind: Guiding Principle 4: «to provide appropriate measures for the seizure and deprivation of the proceeds of corruption offences»; Guiding Principle 5: «to provide appropriate measures to prevent legal persons being used to shield corruption offences»; Guiding Principle 8: «to ensure that the fiscal legislation and the authorities in charge of implementing it contribute to combating corruption in an effective and co-ordinated manner, in particular by denying tax deductibility, under the law or in practice, for bribes or other expenses linked to corruption offences»; Guiding Principle 9: «to ensure that the organisation, functioning and decision-making processes of public administrations take into account the need to combat corruption, in particular by ensuring as much transparency as is consistent with the need to achieve effectiveness»; Guiding Principle 10: «to ensure that the rules relating to the rights and duties of public officials take into account the requirements of the fight against corruption and provide for appropriate and effective

disciplinary measures; promote further specification of the behaviour expected from public officials by appropriate means, such as codes of conduct». Ergänzend werden gegebenenfalls folgende Artikel des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (Fn. 6) herangezogen: Art. 13: «Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct referred to in the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime (ETS No. 141), Article 6, paragraphs 1 and 2, under the conditions referred to therein, when the predicate offence consists of any of the criminal offences established in accordance with Articles 2 to 12 of this Convention, to the extent that the Party has not made a reservation or a declaration with respect to these offences or does not consider such offences as serious ones for the purpose of their money laundering legislation»; Art. 14: «Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as offences liable to criminal or other sanctions under its domestic law the following acts or omissions, when committed intentionally, in order to commit, conceal or disguise the offences referred to in Articles 2 to 12, to the extent the Party has not made a reservation or a declaration: a) creating or using an invoice or any other accounting document or record containing false or incomplete information; b) unlawfully omitting to make a record of a payment»; Art. 18: «(1) Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for the criminal offences of active bribery, trading in influence and money laundering established in accordance with this Convention, committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on: – a power of representation of the legal person; or – an authority to take decisions on behalf of the legal person; or – an authority to exercise control within the legal person; as well as for involvement of such a natural person as accessory or instigator in the above-mentioned offences. (2) Apart from the cases already provided for in paragraph 1, each Party shall take the necessary measures to ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of the criminal offences mentioned in paragraph 1 for the benefit of that legal person by a natural person under its authority. (3) Liability of a legal person under paragraphs 1 and 2 shall not exclude criminal proceedings against natural persons who are perpetrators, instigators of, or accessories to, the criminal offences mentioned in paragraph 1»; Art. 19 Abs. 2 und 3: «(2) Each Party shall ensure that legal persons held liable in accordance with Article 18, paragraphs 1 and 2, shall be subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions. (3) Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to enable it to confiscate or otherwise deprive the instrumentalities and proceeds of criminal offences established in accordance with this Convention, or property the value of which corresponds to such proceeds» und Art. 23: «(1) Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary, including those permitting the use of special investigative techniques, in accordance with national law, to enable it to facilitate the gathering of evidence related to criminal offences established in accordance with Article 2 to 14 of this Convention and to identify, trace, freeze and seize instrumentalities and proceeds of corruption, or property the value of which corresponds to such proceeds, liable to measures set out in accordance with paragraph 3 of Article 19 of this Convention. (2) Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to empower its courts or other competent authorities to order that bank, financial or commercial records be made available or be seized in order to carry out the actions referred to in paragraph 1 of this article. (3) Bank secrecy shall not be an obstacle to measures provided for in paragraphs 1 and 2 of this article.

Bei Ländern, die GRECO wie Liechtenstein erst relativ spät beitraten, wurden beide Evaluationsrunden zusammen durchgeführt. Die zwei oben (1.) skizzierten Kritikpunkte hinsichtlich bestimmter Kompetenzen des liechtensteinischen Landesfürsten wurden im Themenbereich der Unabhängigkeit der mit Verhütung und Bekämpfung von Korruption beauftragten Behörden geäußert. In den anderen untersuchten Sektoren sprach GRECO mit Blick auf den Fürsten keine Empfehlung aus. Teilweise wurde allerdings Kritik in subtilerer Form formuliert, das heisst unterhalb der Schwelle einer «offiziellen» Empfehlung, die am Ende des Berichts hervorgehoben und deren Umsetzung später überprüft wird.<sup>18</sup>

In den GRECO-Evaluationsberichten (Runden 1 und 2) über Andorra,<sup>19</sup> Belgien,<sup>20</sup> Dänemark,<sup>21</sup> Luxemburg,<sup>22</sup>

<sup>18</sup> So heisst es im Evaluationsbericht etwa, es gebe in Liechtenstein im Unterschied zur Mehrheit anderer europäischer Monarchien «keine alternative Möglichkeit, die Exekutive für die Entscheide des Fürsten zur Rechenschaft zu ziehen [...] jedoch geht diese Frage über den Rahmen der gegenwärtigen Evaluation hinaus» (GRECO (Fn. 7), S. 24). Siehe hierzu auch unten Fn. 54.

<sup>19</sup> GRECO, Evaluation Report on Andorra. Joint First and Second Evaluation Rounds, Eval I-II Rep (2006) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282006%291\\_Andorra\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282006%291_Andorra_EN.pdf).

<sup>20</sup> GRECO, Evaluation Report on Belgium. First Evaluation Round, Eval I Rep (2000) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282000%291\\_Belgium\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282000%291_Belgium_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Belgium. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%291\\_Belgium\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%291_Belgium_EN.pdf).

<sup>21</sup> GRECO, Evaluation Report on Denmark. First Evaluation Round, Eval I Rep (2002) 6E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282002%296\\_Denmark\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282002%296_Denmark_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Denmark. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 6E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%296\\_Denmark\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%296_Denmark_EN.pdf).

<sup>22</sup> GRECO, Evaluation Report on Luxembourg. First Evaluation Round, Eval I Rep (2001) 2E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%292\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%292_Luxembourg_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Luxembourg. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2003) 5E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282003%295\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282003%295_Luxembourg_EN.pdf).

Monaco,<sup>23</sup> Niederlande,<sup>24</sup> Norwegen,<sup>25</sup> Schweden,<sup>26</sup> Spanien<sup>27</sup> und Grossbritannien<sup>28</sup> finden sich im Unterschied zum liechtensteinischen Fall (einmal abgesehen von dem im Folgenden behandelten Monaco) keine direkten Empfehlungen betreffend bestimmte monarchische Elemente in den jeweiligen Rechtsordnungen, etwa hinsichtlich etwaiger Eingriffsrechte des Monarchen in laufende Verfahren oder monarchische Kompetenzen bei der Richterauswahl oder -ernennung. Zwar ernennt auch in manchen anderen Ländern der Monarch die Richter,<sup>29</sup> GRECO beanstandet diese Praxis aber anscheinend wegen der jeweils vorgeschalteten Auswahlinstitutionen nicht. Dieser vergleichende Befund macht die Bewertung Liechtensteins durch das Antikorruptionsgremium des Europarats bislang nahezu einzigartig. Die im folgenden Abschnitt vorgenommene Fallstudie zu Monaco geht unter anderem der Frage nach, ob und inwiefern diese Sonderstellung (oder Sonderbehandlung) Liechtensteins nachvollziehbar ist.

<sup>23</sup> GRECO, Evaluation Report on Monaco. Joint First and Second Evaluation Rounds, Eval I/II Rep (2008) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282008%291\\_Monaco\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282008%291_Monaco_EN.pdf).

<sup>24</sup> GRECO, Evaluation Report on the Netherlands. First Evaluation Round, Eval I Rep (2003) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282003%291\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282003%291_Netherlands_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on the Netherlands. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2003) 5E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282005%292\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282005%292_Netherlands_EN.pdf).

<sup>25</sup> GRECO, Evaluation Report on Norway. First Evaluation Round, Eval I Rep (2002) 3E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282002%293\\_Norway\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282002%293_Norway_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Norway. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 3E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%293\\_Norway\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%293_Norway_EN.pdf).

<sup>26</sup> GRECO, Evaluation Report on Sweden. First Evaluation Round, Eval I Rep (2001) 3E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%293\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%293_Sweden_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Sweden. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 9E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%299\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%299_Sweden_EN.pdf).

<sup>27</sup> GRECO, Evaluation Report on Spain. First Evaluation Round, Eval I Rep (2001) 1E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%291\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%291_Spain_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on Spain. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 7E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%297\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%297_Spain_EN.pdf).

<sup>28</sup> GRECO, Evaluation Report on the United Kingdom. First Evaluation Round, Eval I Rep (2001) 8E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%298\\_UnitedKingdom\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%298_UnitedKingdom_EN.pdf); GRECO, Evaluation Report on the United Kingdom. Second Evaluation Round, Eval II Rep (2004) 2E, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%292\\_UnitedKingdom\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282004%292_UnitedKingdom_EN.pdf).

<sup>29</sup> Etwa in Dänemark (vgl. GRECO (Fn. 21(I)), S. 13) und in Luxemburg (vgl. GRECO (Fn. 22(I)), S. 8). Zu Monaco siehe im Folgenden Abschnitt 3.

### 3. Exkurs: Fallstudie über Monaco

Im politischen System Monacos hat der Fürst seit jeher rechtlich und faktisch eine herausragende und machtvolle Position inne.<sup>30</sup> Die Venedig-Kommission des Europarats (European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission) gelangte gar zu dem Schluss: «Monaco is not a parliamentary monarchy; it is not a representative system, in which the executive is accountable to the elected legislature or the electorate. It is a *sui generis* system of limited monarchy».<sup>31</sup> Nach der Verfassung Monacos (Art. 88 Abs. 1)<sup>32</sup> liegt die rechtsprechende Gewalt beim Fürsten, der sie vollumfänglich an die Gerichte delegiert. GRECO kritisierte in seiner gemeinsamen Runde 1- und Runde 2-Evaluierung verschiedene Aspekte, die zumindest indirekt mit der starken Rolle des monegassischen Staatsoberhauptes zusammenhängen.

So regte GRECO etwa an, ein unter anderem für die Auswahl der Richter zuständiges, unabhängiges Gremium zu schaffen.<sup>33</sup> Lange Zeit wurden Richter und Staatsanwälte vom Fürsten lediglich auf Empfehlung des Justizdirektors (Directeur des Services Judiciaires) ernannt. Der Justizdirektor ist kein Mitglied der Regierung; er wird vom Fürsten in sein Amt berufen und ist nur ihm gegenüber verantwortlich. Im Jahr 2009 schuf Monaco ein Gremium (Haut Conseil de la Magistrature), das vor allem für Karriere- und Disziplinarfragen im Hinblick auf Richter und Staatsanwälte zuständig ist. Dieses Gremium besteht aus dem Justizdirektor, dem ersten Präsidenten des Revisionsgerichtshofs, einer vom Kronrat ernannten Person (die nicht Mitglied des Kronrats ist), einer vom Nationalrat (dem Parlament) ernannten Person (die nicht Mitglied des Nationalrats ist), einer vom Obersten Tribunal ernannten Person (die nicht Mitglied des Obersten Tribunals ist) sowie zwei von den Richtern und Staatsanwälten aus ihrer Mitte gewählten Personen.<sup>34</sup> Vor Entscheidungen über die Ernennung von Richtern und bei anderen Karrierefragen muss der Haut Conseil de la Magistrature angehört werden. Richter werden nun durch den Fürsten im Wege souveräner Verordnungen (ordonnances souveraines) auf Vorschlag des Justizdirektors nach Anhörung des Haut Conseil de la Magistrature ernannt. GRECO zeigte sich zufrieden mit der Etablierung des Gremiums und der damit verbundenen Verfahren.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Siehe etwa Emanuel Richter/Jan Rohwerder, Monaco, in: Gisela Riescher/Alexander Thumfart (Hrsg.), *Monarchien*, 2008, S. 182 ff.

<sup>31</sup> Venedig-Kommission, Opinion on the balance of powers in the constitution and the legislation of the Principality of Monaco, CDL-AD(2013)018, Opinion No. 695/2012, S. 19, abrufbar unter: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29018-e>.

<sup>32</sup> Eine englische Fassung der geltenden Verfassung des Fürstentums Monaco ist abrufbar unter: <http://en.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>.

<sup>33</sup> GRECO (Fn. 23), S. 13 f., 44.

<sup>34</sup> Vgl. Art. 22 des Loi n. 1.364 du 16.11.2009 portant statut de la magistrature, Journal de Monaco du 20.11.2009.

<sup>35</sup> GRECO, Compliance Report on Monaco. Joint First and Second Evaluation Rounds, RC-I/II Rep (2010) 3E, S. 5 f., 29, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%293\\_Monaco\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%293_Monaco_EN.pdf).

Die Staatengruppe gegen Korruption empfahl ausserdem, eine Bestimmung aus dem Jahr 1918 aufzuheben, nach der verschiedene und höchste Ebenen des Staates (Justizdirektor, Fürst, Staatsrat) der Einleitung von Strafverfolgungsverfahren gegen Beamte sowie öffentliche und militärische Angestellte zustimmen müssen.<sup>36</sup> Monaco setzte diese Empfehlung jahrelang nicht um,<sup>37</sup> weil ein von der Regierung 2004 eingebrachtes Gesetz zur Reorganisation des Gerichtswesens erst im Juni 2013 vom monegassischen Nationalrat verabschiedet wurde. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wurde die kritisierte Regelung, die nach Ansicht der monegassischen Behörden niemals in der Realität Wirkung entfaltet hatte, formal aufgehoben.<sup>38</sup>

Kontrollgremien wie die Rechnungsprüfungskommission (Commission Supérieure des Comptes) kritisierte GRECO im Evaluationsbericht als zu schwach und zu wenig unabhängig.<sup>39</sup> Die monegassischen Behörden erläuterten, die Unabhängigkeit der Mitglieder der Commission Supérieure des Comptes werde insbesondere durch das Ernennungsverfahren und durch ihre Herkunft gewährleistet. Zum einen werden sie allein vom Fürsten per souveräner Verordnung ernannt, zum anderen sind alle Kommissionsmitglieder ehemalige Mitglieder des französischen Rechnungshofs. Die Praxis zeige, dass die Amtszeiten der Kommissionsmitglieder immer wieder verlängert werden, ausser sie wünschten dies nicht. Schliesslich habe man die Ressourcen der Commission Supérieure des Comptes verbessert und ihr Mandat ausgeweitet. GRECO zeigte sich mit diesen Reformen bzw. Erläuterungen zufrieden.<sup>40</sup>

Ein Vergleich der GRECO-Evaluations- und Complianceberichte (Runde 1 und 2) zu Liechtenstein und Monaco legt nahe, dass die jeweiligen Evaluierungsteams mit zum Teil recht divergierenden Institutionen, Prozessen und rechtlichen Grundlagen konfrontiert waren, teilweise aber auch unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Aus komparativer Sicht lassen sich einige Schlussfolgerungen und weiterführende Überlegungen anstellen, die im folgenden Abschnitt skizziert werden.

#### 4. Schlussbetrachtung und Ausblick

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags waren die Empfehlungen von GRECO hinsichtlich bestimmter monarchischer Elemente in der liechtensteinischen Rechtsordnung. Ein Vergleich der Runde 1- und Runde 2-Evaluationsberichte aller Monarchien unter den Mitgliedstaaten zeigt, dass das Antikorruptionsgremium des Europarats lediglich im Hinblick auf Liechtenstein direkte Kritik an bestimmten Kompetenzen des Staatsoberhaupts äusserte (Niedererschlagungsrecht, Beteiligung bei der Richterauswahl). Gewisse Aspekte des monegassischen Rechtssystems

mit zumindest mittelbarem Bezug zur monarchischen Staatsform wurden ebenfalls bemängelt; Monaco hat diesbezüglich teilweise Massnahmen ergriffen. Die in den vorigen Abschnitten vorgenommene vergleichende Analyse dient nun als Grundlage für einige weiterführende Überlegungen betreffend das GRECO-Monitoring (4.1.) und die Situation in Liechtenstein (4.2.).

##### 4.1. GRECO und die Fürsten

Die Staatengruppe gegen Korruption hat grundsätzlich den Anspruch, alle Mitgliedstaaten nach denselben Massstäben zu bewerten. Die Verwendung einer standardisierten Methodologie (insbesondere detaillierter, einheitlicher Fragebögen) spielt hierbei eine wichtige Rolle, ebenso das GRECO-Sekretariat, das für eine gewisse personelle Kontinuität bei den Evaluationen sorgt. Andererseits setzen sich die einzelnen Evaluationsteams, die auch die Länderbesuche durchführen, immer wieder überwiegend neu aus unterschiedlichen Experten verschiedener Mitgliedstaaten zusammen. Deren persönliche Schwerpunkte und weitere situative Faktoren können dazu führen, dass bestimmte Bewertungen aus vergleichender Perspektive mitunter nur begrenzt nachvollziehbar sind. Ein Beispiel hierfür sind die Einschätzungen von GRECO zu der Beteiligung der Staatsoberhäupter Liechtensteins und Monacos bei der Richterauswahl.

GRECO hat – wie oben (3.) bereits erläutert – die Art und Weise der Richterauswahl in Monaco nach der Einführung des Haut Conseil de la Magistrature als zufriedenstellend bezeichnet, das Auswahlverfahren in Liechtenstein aber unter anderem als zu fürstendominiert kritisiert. Dem liechtensteinischen Landesfürsten kommt im Auswahlprozess fraglos eine starke Position zu, da er Vorsitzender des Richterauswahlgremiums ist, ebenso viele Mitglieder bestimmen kann, wie der Landtag entsendet (einen Abgeordneten pro Wählergruppe), seine Stimme bei einem Patt im Gremium entscheidet und ohne seine Zustimmung kein Kandidat dem Landtag zur Wahl vorgeschlagen werden kann. Allerdings ist auch die Fallkonstellation möglich, dass der Landtag den vom Auswahlgremium vorgeschlagenen Kandidaten ablehnt und dann ein Gegenkandidat des Parlaments oder ein vom Volk vorgeschlagener Jurist im Rahmen einer Volksabstimmung gewählt wird; der Landesfürst hat in diesem Fall nach dem Wortlaut der Verfassung keinen Entscheidungsspielraum und muss den Gewählten zum Richter ernennen.<sup>41</sup> Demgegenüber ist der monegassische Fürst in Konfliktfällen rein rechtlich betrachtet in einer machtvolleren Position: Der Haut Conseil de la Magistrature, in dem der Monarch selbst nicht vertreten ist und auf dessen partielle Besetzung er höchstens begrenzt Einfluss nehmen kann, ist zwar bei der Bestellung von Richtern zu konsultieren, seine Stellungnahmen sind aber zumindest in vielen wichtigen Entscheidungsfällen nicht verbindlich.<sup>42</sup> Im Falle der Ernennung der Richter

<sup>36</sup> GRECO (Fn. 23), S. 17, 44.

<sup>37</sup> Vgl. GRECO (Fn. 35), S. 12 f.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 102 des Loi n. 1.398 du 24.06.2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, Journal de Monaco du 05.07.2013.

<sup>39</sup> GRECO (Fn. 23), S. 33, 45.

<sup>40</sup> GRECO (Fn. 35), S. 21, 29.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 96 LV (Fn. 12).

<sup>42</sup> Vgl. etwa Art. 41 und 42 des Loi n. 1.364 (Fn. 34); Venedig-Kommission (Fn. 31), S. 18. Die Venedig-Kommission weist allerdings darauf hin, dass der Fürst öffentlich versprochen habe, den Auffassungen des Gremiums stets zu folgen.

des Obersten Tribunals, das als Verfassungs- oder oberstes Verwaltungsgericht agiert,<sup>43</sup> ist der Haut Conseil de la Magistrature nach der Verfassung Monacos (Art. 89) gar nicht beteiligt, und der Fürst ist frei, die von den vorschlagsberechtigten Institutionen empfohlenen Personen abzulehnen und neue Nominierungen einzufordern.

Die Position von GRECO im Hinblick auf die Bereiche monarchische Kompetenzen, demokratische Legitimation und Organisation der Justiz wird bislang nicht ganz deutlich. Einerseits kritisiert das Antikorruptionsgremium des Europarats die starke Stellung des liechtensteinischen Landesfürsten im politischen System,<sup>44</sup> andererseits würdigt es die massgebliche Beteiligung des Landtags und unter Umständen des Stimmvolks bei der Richterwahl nicht. Die Richterauswahl soll nach GRECO möglichst politikfern – und damit wohl auch tendenziell demokratiefrem – erfolgen; eine einschlägige Institution, die sich wie das liechtensteinische Richterauswahlgremium massgeblich aus Vertretern der Exekutive und der Legislative zusammensetzt, sei «kein unabhängiges Gremium».<sup>45</sup> GRECO bezieht sich hier auch<sup>46</sup> auf eine Empfehlung des Ministerrats des Europarats über den Status von Richtern.<sup>47</sup> Nach diesem soft law-Instrument sollten Gremien, die über die Auswahl und Karriere von Richtern entscheiden, unabhängig von Exekutive und Legislative sein und zu diesem Zweck mindestens zur Hälfte aus Richtern bestehen, welche die Richter aus dem Kreis ihrer Kollegen wählen.<sup>48</sup> Im Hinblick auf Monaco konnte sich GRECO aus zeitlichen Gründen noch nicht auf diese Norm berufen, denn die Evaluations- und Complianceberichte über das Fürstentum am Mittelmeer entstanden vor dem entsprechenden Beschluss des Ministerrats. Bemerkenswert ist freilich, dass ausgerechnet der von GRECO kritisierte liechtensteinische Landesfürst (bzw. der Erbprinz als sein Stellvertreter) Richter in das aktuelle Richterauswahlgremium berufen hat.

Bei der Evaluierung Liechtensteins lag zudem ein kritischer Bericht der Venedig-Kommission vor,<sup>49</sup> auf den sich GRECO auch punktuell beruft.<sup>50</sup> Der bereits zitierte Bericht der Venedig-Kommission zur Gewaltenteilung in Monaco setzt sich nicht unkritisch mit der Stellung der

Judikative auseinander,<sup>51</sup> konnte aber wie die eben genannte Empfehlung des Ministerrats aufgrund seines späten Entstehungszeitpunkts nach der GRECO-Runde 1 und 2-Evaluierung nicht mehr in die entsprechenden Berichte und Bewertungen einfließen. Ansonsten hätte GRECO möglicherweise wie die Venedig-Kommission etwa kritisiert, dass in Monaco die Verwaltung des Justizwesens der Aufsicht oder Kontrolle durch das Parlament nahezu vollständig entzogen und in Gestalt des Justizdirektors weitgehend vom Fürsten abhängig ist.<sup>52</sup> Der Rückgriff auf verschiedene Europaratsdokumente in den GRECO-Evaluierungen unterstreicht, dass es sich bei dem intergouvernementalen Antikorruptionsmonitoring um einen «dynamic process» handelt.<sup>53</sup> Aus vergleichender Perspektive können divergierende Beurteilungen so unter Umständen zumindest teilweise auch auf unterschiedliche Evaluierungszeitpunkte zurückgeführt werden. Der Evaluationsbericht über Liechtenstein wirft schliesslich – abgesehen von einigen inhaltlichen Fehlern<sup>54</sup> – noch die Frage auf, ob die Staatengruppe gegen Korruption ihr Mandat nicht überschreitet oder zumindest ausserordentlich weit interpretiert, wenn sie sich eher allgemein und ohne klaren (Anti-) Korruptionsbezug zu institutionellen Machtkonstellationen in den Regierungssystemen evaluierter Länder äussert.<sup>55</sup> Demokratiequalität und Gewaltenteilung in den Mitgliedstaaten sollten wohl eher von anderen Europaratsinstitutionen mit einschlägige(n) Aufgabenprofilen wie der Parlamentarischen Versamm-

<sup>51</sup> Venedig-Kommission (Fn. 31), S. 16 ff.

<sup>52</sup> Venedig-Kommission (Fn. 31), S. 17.

<sup>53</sup> GRECO, What is GRECO?, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp).

<sup>54</sup> So heisst es etwa im Bericht, die Regierung sei dem Landtag gegenüber nicht verantwortlich, sondern (nur) dem Fürsten (GRECO (Fn. 7), S. 19). Nach der Landesverfassung (Art. 80) benötigt die Regierung jedoch das Vertrauen des Fürsten und des Landtags. Ausserdem muss der Landesfürst keine Richter ins Auswahlgremium berufen (so wird es aber im englischen Original des Berichts angegeben, vgl. GRECO (Fn. 7), S. 20). Ferner wird der Tatsachenhintergrund des EGMR-Falls Wille gegen Liechtenstein (Nr. 28396/95, Urteil vom 28.10.1999) teilweise falsch wiedergegeben (GRECO (Fn. 7), S. 20), vgl. hierzu Jochen A. Frowein/Wolfram Höfling, Zu den Schreiben S. D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 27.2.1995 und vom 4.4.1995 an den Vorsitzenden der Beschwerdeinstanz. Zwei Rechtsgutachten, Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 2, 1995. Schliesslich behauptet das Antikorruptionsgremium, es gebe «keine alternative Möglichkeit, die Exekutive für die Entscheide des Fürsten zur Rechenschaft zu ziehen» (GRECO (Fn. 7), S. 24). Im Regelfall muss der Regierungschef allerdings rechtserhebliche Massnahmen des Fürsten (Erlässe, Verordnungen, Resolutionen) gegenzeichnen (Art. 85, 86 LV). Er übernimmt damit die politische Verantwortung und kann vom Landtag, von dessen Vertrauen er – siehe oben – abhängig ist, zur Rechenschaft gezogen werden (Art. 80 LV). Bei «negativen» Entscheidungen des Fürsten (Nichtentscheidungen, Nichtvornahme von Handlungen) liegt freilich keine aktive Beteiligung des Regierungschefs vor, für die dieser verantwortlich gemacht werden könnte.

<sup>55</sup> So kritisiert GRECO beispielsweise, der Fürst könne «sein Veto auch bei Gesetzen einlegen, die in einer Volksabstimmung angenommen wurden» (GRECO (Fn. 7), S. 19).

<sup>43</sup> Vgl. Art. 90 der Verfassung Monacos.

<sup>44</sup> GRECO (Fn. 7), S. 19 f., 24.

<sup>45</sup> GRECO (Fn. 7), S. 20.

<sup>46</sup> GRECO (Fn. 7), S. 20.

<sup>47</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

<sup>48</sup> Ministerrat (Fn. 47), Rn. 46.

<sup>49</sup> Venedig-Kommission, Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein, CDL-AD(2002)032, Opinion No. 227/2002, eine deutsche Fassung ist abrufbar unter: <http://www.demokratiebewegung.li/dokumente/verfassungsdiskussion/Bericht-Venedig-DE.pdf/view>. Vgl. hierzu (mit deutlicher Abneigung gegen die Monitoringmassnahmen verschiedener Europaratsgremien) Günther Winkler, Der Europarat und die Verfassungsautonomie seiner Mitgliedstaaten. Eine europarechtliche Studie mit Dokumenten und Kommentaren, veranschaulicht durch die Aktionen des Europarates gegen die Verfassungsreform von Liechtenstein, 2005.

<sup>50</sup> GRECO (Fn. 7), S. 20, 24.

lung (insbesondere deren Monitoring-Ausschuss<sup>56</sup>) und der Venedig-Kommission beurteilt werden.<sup>57</sup>

#### 4.2. Liechtenstein und GRECO

Die vergleichende Analyse hat ergeben, dass das Recht zur Niederschlagung eingeleiteter Untersuchungen, welches dem liechtensteinischen Landesfürsten nach der Verfassung und anderen rechtlichen Bestimmungen zukommt,<sup>58</sup> unter den monarchischen Mitgliedstaaten des Europarats wohl einzigartig ist, auch wenn es seit Jahren offenbar keine praktische Relevanz hat. Es geht über das in Republiken und Monarchien übliche Amnestie- oder Begnadigungsrecht des Staatsoberhauptes weit hinaus, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten fragwürdig und bietet nicht zuletzt ein nicht unerhebliches Missbrauchspotential. Insofern ist es nachvollziehbar, dass GRECO seine im Evaluationsbericht geäußerte Kritik auch im Compliancebericht beibehält.<sup>59</sup> Die direkte und gewichtige Beteiligung des Fürsten bzw. seines Stellvertreters im Richterausschuss ist zwar im Ländervergleich ebenfalls ein singuläres Phänomen. Wie oben (4.1.) ausgeführt wurde, lässt sich allerdings argumentieren, dass GRECO die diesbezügliche Rolle des Fürsten möglicherweise überbewertet. Bei einschlägigen Konflikten mit dem Landtag hat das Stimmvolk das letzte Wort, nicht der Monarch. Ausserdem sind seit der Einführung des neuen Verfahrens nach der Verfassungsreform von 2003 sämtliche dem Parlament vorgeschlagene Kandidaten gewählt worden, und der Vorsitzende des Richterausschusses machte bislang noch nie von seinen Sonderrechten (Stichentscheid, Verweigerung der Zustimmung zur Nominierung) Gebrauch.<sup>60</sup>

Liechtenstein setzte bislang nur vier der 18 Empfehlungen des ersten GRECO-Evaluationsberichts vollständig um. Vor diesem Hintergrund können Regierung und der bisher kaum in das Antikorruptionsmonitoring eingebundene Landtag froh sein, dass die Staatengruppe gegen Korruption kein Non-Compliance-Verfahren gegen das Fürstentum wegen einer «allgemein unbefriedigenden» Umsetzung der Empfehlungen<sup>61</sup> einleitete.<sup>62</sup> Möglicher-

weise sah man von diesem Schritt ab, weil die Regierung ein grosses Gesetzespaket angekündigt hat, mit dem verschiedene Antikorruptionsmassnahmen geschaffen werden sollen, unter anderem die Voraussetzungen für die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption.<sup>63</sup> Allerdings verspricht (und verschleppt) die Regierung schon seit Jahren eine Reform des Korruptionsstrafrechts.<sup>64</sup> Verschiedene Neuregelungen hätten sich schon im Zusammenhang mit der Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption im Jahr 2009 angeboten, etwa eine Kriminalisierung der Bestechlichkeit von Landtagsabgeordneten.<sup>65</sup> Eine baldige einschlägige Strafrechtsreform ist naheliegend, auch damit Liechtenstein für die dritte Evaluationsrunde besser aufgestellt ist, in der das Korruptionsstrafrecht des Fürstentums im Detail bewertet werden wird. Ausserdem wird in dieser Evaluationsrunde die Transparenz der Parteienfinanzierung geprüft. Hier ist ebenfalls mit etlichen anspruchsvollen Empfehlungen von GRECO zu rechnen.<sup>66</sup> Der Landtag hat vor einigen Monaten einen einschlägigen, aus Europaratssicht begrüssenswerten Vorstoss der oppositionellen FL-Fraktion<sup>67</sup> nicht weiter verfolgt.<sup>68</sup> Auf Liechtenstein kommen voraussichtlich noch einige kritische GRECO-Bewertungen zu. Die Stellung der Monarchie im Allgemeinen und des Landesfürsten bzw. seines Stellvertreters im Speziellen dürfte aber in den künftigen Evaluationsrunden keine grössere Rolle mehr spielen.

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%299\\_Germany\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%299_Germany_DE.pdf). Gegen die Schweiz wurde in derselben Evaluationsrunde sogar ein Non-Compliance-Verfahren eingeleitet, obwohl sie eine bessere Implementationsquote (drei von 11 Empfehlungen) vorweisen konnte als Liechtenstein, vgl. Konformitätsbericht über die Schweiz. Dritte Evaluationsrunde, RC-III (2013) 17, S. 12, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2917\\_Switzerland\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2917_Switzerland_DE.pdf).

<sup>56</sup> Vgl. GRECO (Fn. 59), S. 15.

<sup>57</sup> Vgl. z. B. Bericht und Antrag (BuA) Nr. 88/2009, S. 10.

<sup>58</sup> Wolf (Fn. 5), S. 119 f.

<sup>59</sup> GRECO hat unter anderem wegen der Nichtumsetzung aller Empfehlungen zur Transparenz der Parteienfinanzierung ein Non-Compliance-Verfahren gegen die Schweiz eingeleitet (siehe oben Fn. 62). Die schweizerischen Behörden hatten zuvor argumentiert, dass «die schweizerischen Eigenheiten [des politischen Systems] gegen mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sprechen» (GRECO (Fn. 62(II)), S. 12).

<sup>60</sup> Postulat «Transparente Parteienfinanzierung zur Stärkung des Vertrauens in die Parteien» der Abgeordneten Helen Konzett Bargetze, Thomas Lageder und Wolfgang Marxer vom 10.8.2013, abrufbar unter: [http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/postulat\\_transparente\\_parteienfinanzierung.pdf](http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/postulat_transparente_parteienfinanzierung.pdf).

<sup>61</sup> Landtagsprotokoll vom 4.9.2013, S. 915 ff. (Abstimmungsergebnis S. 928). In der Landtagsdebatte überwogen kritische Töne gegenüber GRECO. Der Vorsitzende der DU-Fraktion Harry Quaderer schlug vor, die GRECO-Mitgliedschaft Liechtensteins zu beenden, um Geld einzusparen (S. 922). Ein solcher Austritt wäre rechtlich möglich, solange das Fürstentum das im November 2009 gezeichnete Strafrechtsübereinkommen über Korruption noch nicht ratifiziert hat. Eine Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens oder des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption bringt eine automatische GRECO-Mitgliedschaft mit sich (Art. 32 Abs. 4 Strafrechtsübereinkommen und Art. 15 Abs. 4 Zivilrechtsübereinkommen). Bislang hat noch kein Land die Staatengruppe gegen Korruption verlassen.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu Klaus Brummer, Der Europarat. Eine Einführung, 2008, S. 110 ff.

<sup>57</sup> Im Anschluss an die Bemerkung, die Exekutive könne für Entschiede des Fürsten nicht zur Rechenschaft gezogen werden (siehe oben Fn. 54) führt GRECO denn auch aus, diese Frage gehe «über den Rahmen der gegenwärtigen Evaluation hinaus» (GRECO (Fn. 7), S. 24).

<sup>58</sup> Zu den weiteren einschlägigen Normen siehe GRECO (Fn. 7), S. 19.

<sup>59</sup> GRECO, Umsetzungsbericht über Liechtenstein. Gemeinsame erste und zweite Evaluationsrunde, RC-I/II (2013) 1E, S. 4, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282013%291\\_Liechtenstein\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282013%291_Liechtenstein_DE.pdf).

<sup>60</sup> So zumindest die Angaben der liechtensteinischen Regierung nach GRECO (Fn. 59), S. 5.

<sup>61</sup> Regel 31 Ziff. 8.3 und Regel 32 der GRECO-Geschäftsordnung, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco%282012%2926\\_RulesOfProcedure\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco%282012%2926_RulesOfProcedure_EN.pdf).

<sup>62</sup> Beispielsweise wurde in der dritten Evaluationsrunde ein Non-Compliance-Verfahren gegen Deutschland bei einer ähnlich schlechten Umsetzungsquote (vier von 20 Empfehlungen) beschlossen, vgl. Umsetzungsbericht zu Deutschland. Dritte Evaluationsrunde, RC-III (2011) 9E, S. 16 f., abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%299\\_Germany\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%299_Germany_DE.pdf).