

## Juristische Gutachten im Gesetzgebungsprozess

Patricia M. Schiess Rütimann<sup>1</sup>

### Inhalt

- I. Die Gutachten für den Februar-Landtag 2018
  - A. Die Aufgaben von Regierung und Landtag
  - B. Der Gegenstand der Gutachten
  - C. Die Gutachten und ihre Auftraggeber
  - D. Frühere Gutachten zu GVVKG und GOLT
- II. Gründe für den Beizug externer Expertinnen und Experten
- III. Aufgaben externer Expertinnen und Experten
  - A. Vielfältige Abklärungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses
  - B. Grenzen bei der Formulierung umfangreicher Erlasse
- IV. Kein Recht ohne Sprache – Kein Text ohne Auslegung
  - A. Sprachgebundenheit des Rechts
  - B. Auslegung als Argumentationsprozess
  - C. Besonderheiten der Verfassungsauslegung
- V. Veröffentlichung von Gutachten

Von Mitte Januar 2018 bis zur Februar-Landtagssitzung vom 1. März 2018 wurde fast im Wochenrhythmus über neue Rechtsgutachten zur so genannten Informations-Initiative und zu den Revisionsvorschlägen für die Geschäftsordnung des Landtages betreffend die Aktuelle Stunde berichtet. Dabei sorgte in der Öffentlichkeit für Verwunderung, dass die Experten und die Expertin die ihnen vorgelegten Rechtstexte unterschiedlich beurteilten.<sup>2</sup>

Im Folgenden soll deshalb dargestellt werden, welche Funktionen juristischen Gutachten im Gesetzgebungs-

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Forschungsbeauftragte Recht am Liechtenstein-Institut in Barenden FL.

<sup>2</sup> Gutachterstreite sind nichts Neues. Siehe die Umstände, unter denen 1929 zur Auflösung des Landtages durch den Landesfürsten drei Gutachten erstellt wurden, bei *Bussjäger*, Peter, Hans Kelsen und der Verfassungsstreit in Liechtenstein, in: Jabloner, Clemens/Olechowski, Thomas/Zeleny, Klaus (Hrsg.), *Das internationale Wirken Hans Kelsens*, Wien 2016, S. 43–49. Ein Gutachten stammte von Prof. Max Kulisch (Auftrag der Regierung, abgedruckt in mehreren Ausgaben des liechtensteiner Volksblatts vom Mai 1929), eines von Prof. Hans Kelsen (Auftrag der Volkspartei, abgedruckt in den liechtensteiner Nachrichten am 17. September 1929). Daraufhin holte die Regierung nochmals ein Gutachten ein, und zwar bei Prof. Anton Dyroff aus München. Siehe auch die in [www.e-archiv.li](http://www.e-archiv.li) unter dem Thema «Spitzelaffäre» abgespeicherten Gutachten von 1937. Nachdem ein Gutachten von Prof. Walther Burckhardt (Bern) vom 27.02.1937 das Verhalten von Regierungschef Dr. Josef Hoop in der Affäre Vogelsang kritisch beurteilt hatte, beschloss der Landtag am 24.04.1937, zwei weitere Gutachten in der Schweiz einzuholen: Prof. Hans Nawiasky (St. Gallen, 28.06.1937) und Bundesrichter Prof. Hans Steiner (Lausanne, 01.07.1937) erstellten sie.

prozess zukommen kann.<sup>3</sup> Überdies wird erklärt, dass es im Charakter<sup>4</sup> der Rechtswissenschaft als Textwissenschaft<sup>5</sup> liegt, wenn in Gutachten verschiedene Schlüsse gezogen werden. Bei dieser Gelegenheit soll auch auf die besonderen Herausforderungen der Verfassungsauslegung hingewiesen werden. Abgeschlossen wird dieser Beitrag mit einem Plädoyer für die Veröffentlichung von Rechtsgutachten.

## I. Die Gutachten für den Februar-Landtag 2018

### A. Die Aufgaben von Regierung und Landtag

Der Regierung obliegt die Vorprüfung aller parlamentarischen Initiativen (Art 41 GOLT<sup>6</sup>). Zu prüfen sind sie insbesondere auf Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit Völkerrecht (Art 9a GVVKG<sup>7</sup>). Die Regierung kam in BuA Nr. 1/2018 vom 16. Januar 2018 zur Informations-Initiative – gestützt auf die Abklärungen des Rechtsdienstes der Regierung<sup>8</sup> – zum Schluss, die Initiative verstosse gegen geltendes Verfassungsrecht, beeinträchtige die Kompetenzverteilung zwischen Landtag und Regierung und erweise sich als nicht systemkonform. Entsprechend stellte die Regierung dem Landtag den Antrag, nicht auf die Initiative einzutreten.

In BuA Nr. 4/2018 vom 24. Januar 2018 zur Revision der GOLT bezeichnete die Regierung ihren Ausschluss von der Aktuellen Stunde als im Widerspruch zur gel-

tenden Verfassung und beantragte deshalb, auf die Änderung von Art 49 Abs 3 und Abs 4 GOLT zu verzichten.

Der Landtag hat ebenfalls über Verfassungsmässigkeit und Völkerrechtskonformität der parlamentarischen Initiativen zu befinden (Art 41 GOLT). Er bejahte diese für beide Vorlagen<sup>9</sup> und bestellte eine Besondere Landtagskommission zur Ausarbeitung der für die Umsetzung der Informations-Initiative notwendigen Gesetzesbestimmungen.<sup>10</sup> Eine knappe Mehrheit des Landtages stimmte dafür, die Aktuelle Stunde künftig ohne Regierung durchzuführen.<sup>11</sup>

### B. Der Gegenstand der Gutachten

Gegenstand der Gutachten bildet die von den Landtags-Abgeordneten Erich Hasler, Johannes Kaiser, Thomas Rehak und Günter Vogt eingereichte parlamentarische Gesetzesinitiative vom 1. Dezember 2018 «betreffend die Stärkung des Informationsrechts des Landtags im Rahmen des gesetzlichen Kontrollrechts» (von den Medien «Informations-Initiative» genannt). Sie sieht eine Ergänzung des Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetzes (GVVKG) um einen Art 20a mit dem Titel «Informationsrechte» vor.<sup>12</sup>

Ein Gutachten wurde auch zu der am 21. Dezember 2017 der Regierung übermittelten parlamentarischen Initiative der Besonderen Landtagskommission «zur Abänderung der Geschäftsordnung des Landtags» eingeholt. Sie sah eine Revision der GOLT vor. Anlass zur Diskussion bot vor allem die vorgesehene Streichung von Art 49 Abs 3 vierter Satz<sup>13</sup> GOLT. Mit ihr wird die Regierung von der Teilnahme an der Aktuellen Stunde ausgeschlossen.

### C. Die Gutachten und ihre Auftraggeber

Ende 2017 beauftragte die Regierung Dr. iur. Thomas Sägger aus der Schweiz mit der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Informations-Initiative und der GOLT-Revision. In dem per 31. Januar 2018 erstatteten Gutachten<sup>14</sup> gelangte Sägger zum Schluss, die vorgesehene Gesetzesänderung würde zu einer Verschiebung der Kompetenzverteilung führen.<sup>15</sup> Für unproblematisch hielt er hingegen Informationsrechte der Landtagsabgeordneten.<sup>16</sup> Er fand keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung eines Kontrollrechts der einzel-

<sup>3</sup> Es geht im Folgenden also nicht um Gutachten, die Private im Hinblick auf einen konkreten Rechtsstreit oder für die Absicherung im Hinblick auf ein allfälliges späteres Verfahren einholen.

<sup>4</sup> Die Rechtswissenschaft ist eine normative Wissenschaft. Siehe z.B. *Mastronardi, Philippe*, Juristisches Denken. Eine Einführung, 2. Aufl., Bern 2003, Rz. 626. Zur Doppelnatur des Rechts («autoritative Gesetztheit und die soziale Wirksamkeit» auf der einen Seite und die ideale Dimension auf der anderen Seite) siehe: *Alexy, Robert*, Die Doppelnatur des Rechts, *Der Staat* 50 (2011), S. 389–404, S. 389. Auf die Verknüpfung mit der Rechtsanwendung kann man auch mit der Bezeichnung der Rechtswissenschaft als «Professionswissenschaft» (so *Röhl, Hans Christian*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, *VVDStRL* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 74 [2015], S. 7–32, S. 9 f.) oder als «Entscheidungsvorbereitungswissenschaft» (so von *Arnauld, Andreas*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, *VVDStRL* 74 [2015], S. 39–81, S. 54) hinweisen.

<sup>5</sup> So z.B. *Engel, Christoph/Schön, Wolfgang*, Vorwort, in: Engel, Christoph/Schön, Wolfgang (Hrsg.), *Das Proprium der Rechtswissenschaft*, Tübingen 2007, S. IX–XIV, S. XII.

<sup>6</sup> Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012 (LGBl. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1).

<sup>7</sup> Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (GVVKG, LGBl. 2003 Nr. 108 LR 172.012).

<sup>8</sup> Gemäss der Antwort von Regierungschef Adrian Hasler auf die Kleine Anfrage des Landtags-Abgeordneten Johannes Kaiser vom 28. Februar 2018 «Rechtsdienst der FL-Regierung und Gutachteraufträge» (Landtags-Protokolle 2018, S. 368 [Sitzung vom 2. März 2018]) stehen im Rechtsdienst der Regierung «150 Stellenprozente für Rechtsabklärungen im Auftrag der Regierung und der Amtsstellen zur Verfügung, wobei sich der Rechtsdienst der Regierung schwerpunktmässig mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen oder ministerienübergreifenden Querschnittsaufgaben befasst.»

<sup>9</sup> Landtags-Protokolle 2018, S. 152 (Sitzung vom 28. Februar 2018) und Landtags-Protokolle 2018, S. 219–221 (Sitzung vom 1. März 2018).

<sup>10</sup> Landtags-Protokolle 2018, S. 237 (Sitzung vom 1. März 2018).

<sup>11</sup> Landtags-Protokolle 2018, S. 154 (Sitzung vom 28. Februar 2018).

<sup>12</sup> Der Wortlaut der vorgesehenen Bestimmung findet sich in BuA Nr. 1/2018, S. 7 f. Er wurde inspiriert von Art 7 (schweizerisches) Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10).

<sup>13</sup> Siehe BuA Nr. 4/2018, S. 39. Art 49 Abs 3 vierter Satz GOLT lautete in der Fassung vom 19. Dezember 2012: «Der Regierung ist bei Teilnahme ebenfalls eine angemessene Redezeit einzuräumen.»

<sup>14</sup> Rechtsgutachten vom 31. Januar 2018 betreffend Verfassungsmässigkeit von Informations- und Kontrollrechten der einzelnen Landtagsabgeordneten und betreffend Teilnahmerecht der Regierung in der Aktuellen Stunde des Landtages, erstattet von Dr. iur. Thomas Sägger.

<sup>15</sup> Gutachten-Sägger, S. 32 f.

<sup>16</sup> Gutachten-Sägger, S. 33 f.

nen Abgeordneten.<sup>17</sup> Bezüglich der Aktuellen Stunde stellte Sägesser fest, dass die Regierung sowohl ein Teilnahmerecht als auch eine Teilnahmepflicht habe.<sup>18</sup>

Am 24. Januar 2018 erteilte der Landtagssekretär<sup>19</sup> nach der Beschlussfassung durch den Landesausschuss Dr. iur. Peter Schierscher aus Vaduz den Auftrag, ein Gutachten zur Informations-Initiative zu verfassen.<sup>20</sup> Schierscher betonte die zentrale Funktion der GPK in der Kontrolle der Staatsverwaltung und bezeichnete Auskünfte von Angestellten der Verwaltung «unter Ausschaltung der Regierung» als problematisch.<sup>21</sup> Dabei hob er hervor, dass das vorgesehene Recht der Abgeordneten der Kontrolle diene und nicht ein blosses Informationsrecht sei.<sup>22</sup> Des Weiteren kritisierte er die mangelnde Parallelität von Initiative und Begründung.<sup>23</sup> Er gelangte zum Schluss, dass die Initiative gegen die Verfassung verstosse.

Das jüngste Gutachten zur Informations-Initiative stammt von Prof. Dr. Urs Saxer und Rechtsanwältin Patrizia Gratwohl aus Zürich.<sup>24</sup> Es wurde von den Initianten bestellt. Saxer/Gratwohl beurteilten Informationsrechte einzelner Landtagsabgeordneter als verfassungskonform. Sie kamen jedoch zum Schluss, dass das Weisungsrecht der Regierung nicht eingeschränkt werden dürfe und deshalb die Begründung der Initiative angepasst werden müsse. Des Weiteren orteten sie Anpassungsbedarf wegen des in Art 63 Abs 4 IV verankerten Anhörungsrechts des Regierungsvertreters und zur Wahrung des Amtsgeheimnisses.<sup>25</sup>

#### D. Frühere Gutachten zu GVVKG und GOLT

Im Laufe der Diskussion wurde klar, dass bereits 2012 anlässlich der Revision des GVVKG vom 23. November 2012 (mit welcher die Aktuelle Stunde eingeführt wurde<sup>26</sup>) Gutachten eingeholt worden waren. Wie Regierungschef Klaus Tschüscher damals in der Eintretensdebatte im Landtag ausführte, hatte die Regierung ein Gutach-

ten bestellt und den Abgeordneten weitergeleitet.<sup>27</sup> Der Landtag sprach sich in der Eintretensdebatte gegen ein zusätzliches Gutachten vor der 1. Lesung aus.<sup>28</sup> Welche Gutachten dem Landtag in der 2. Lesung vorlagen, geht aus dem Landtags-Protokoll nicht hervor.<sup>29</sup> Gemäss den Angaben von 2018 müssen es mindestens zwei gewesen sein: Eines von Peter Wolff<sup>30</sup> und eines von Marzell Beck<sup>31</sup>. Beide sind nicht öffentlich zugänglich, ebenso wenig das von Philippe Mastronardi im Jahr 2000 verfasste Gutachten zur parlamentarischen Oberaufsicht.<sup>32</sup>

#### II. Gründe für den Beizug externer Expertinnen und Experten

Die für den Februar-Landtag 2018 eingeholten Gutachten entsprangen dem Wunsch nach von der Regierung unabhängigen Stellungnahmen.<sup>33</sup> Der Beizug von externen Expertinnen und Experten kann in einem kleinen Staat wie Liechtenstein aber auch andere Gründe haben: Für bestimmte Rechtsgebiete fehlt in der Landesverwaltung und den Ministerien die Expertise,<sup>34</sup> oder es sind zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht genügend Ressourcen

<sup>17</sup> Gutachten-Sägesser, S. 39.

<sup>18</sup> Gutachten-Sägesser, S. 52 f.

<sup>19</sup> Gemäss den Initianten (siehe Hasler, Erich/Kaiser, Johannes/Rehak, Thomas/Vogt, Günter, Forum: Widersprüchliche Gutachter-Ergebnisse – Gutachter gelangen zu unterschiedlichen Verfassungs-Interpretationen, Vaterland, 15.02.2018, S. 8) habe der Landtagspräsident beschlossen, den Auftrag im Inland zu vergeben. Er habe den Gutachter ohne Rücksprache mit ihnen ausgewählt.

<sup>20</sup> Rechtsgutachten vom 9. Februar 2018 zu Händen des Landtagssekretärs lic. iur. Josef Hilti betreffend Abklärung der Verfassungsmässigkeit der parlamentarischen Gesetzesinitiative zur Stärkung des Informationsrechts des Landtages im Rahmen des gesetzlichen Kontrollrechts erstattet von Dr. Peter Schierscher, Vaduz.

<sup>21</sup> Gutachten-Schierscher, S. 12 und S. 15.

<sup>22</sup> Gutachten-Schierscher, S. 21.

<sup>23</sup> Gutachten-Schierscher, S. 18.

<sup>24</sup> Memorandum vom 22. Februar 2018 von RA Prof. Dr. Urs Saxer und RAin Patrizia Gratwohl an Dr. Erich Hasler in Sachen Gesetzesinitiative zur Stärkung des Informationsrechts des Landtags im Rahmen des gesetzlichen Kontrollrechts.

<sup>25</sup> Gutachten Saxer/Gratwohl, z.B. S. 28 f. Rz. 75, Rz. 77.

<sup>26</sup> Art 11b GVVKG in der Version von LGBL. 2013 Nr. 8.

<sup>27</sup> Landtags-Protokolle 2012, S. 1215 (Sitzung vom 22. Juni 2012): «Das ist ein Gutachten, das wir extern in Auftrag gegeben haben. Die Regierung hat es beraten, hat es dann auch als seine eigene Meinung für sich akzeptiert und hat es dem Landtag ganz transparent weitergegeben.»

<sup>28</sup> Landtags-Protokolle 2012, S. 1223 (Sitzung vom 22. Juni 2012).

<sup>29</sup> In Landtags-Protokolle 2012, S. 2183 (Sitzung vom 23. November 2012) ist nur von «zahlreichen Gutachten» die Rede.

<sup>30</sup> Rechtliche Stellungnahme Peter Wolff vom 23. Februar 2012 zur Geschäftsordnung des Landtages. Das Gutachten wird erwähnt in Gutachten-Schierscher, S. 3, und in BuA Nr. 4/2018, S. 9.

<sup>31</sup> Gutachterliche Stellungnahme zu Händen des Landtagssekretärs Josef Hilti betreffend Abklärung der Verfassungsmässigkeit der Reform des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie weiterer damit zusammenhängender Fragen erstattet von lic. iur. Marzell Beck am 1. Oktober 2012. Das Gutachten wird erwähnt in BuA Nr. 1/2018, S. 20 Fn 11 und S. 26 Fn 16, im Gutachten-Sägesser, S. 56, sowie im Gutachten-Schierscher, S. 4.

<sup>32</sup> Die parlamentarische Oberaufsicht im Fürstentum Liechtenstein, Gutachten von Philippe Mastronardi zu Händen der Geschäftsprüfungskommission des Landtages vom 3. April 2000. Das Gutachten wird erwähnt in Gutachten-Saxer/Gratwohl, S. 29 Rz. 78.

<sup>33</sup> Dies trifft insbesondere auch auf die in Fn 2 erwähnten, zur vorzeitigen Auflösung des Landtages und zur Spitzelaffäre eingeholten Gutachten zu.

<sup>34</sup> Der damalige Regierungschef führte am 22. Dezember 1932 in der Beratung des Landesvoranschlags pro 1933 aus: «Ich persönlich würde folgendem Gedanken sympathisch gegenüberstehen. Wenn es möglich wäre, einen juristischen Beamten in die Regierung hineinzubringen, der weit weniger kosten würde samt den Reisekosten nach Bern. Tatsächlich ist die Arbeit in der Landesverwaltung sehr gross. [...] Wenn auf diese Weise ein Ersatz geschaffen werden könnte, so wäre der Sache sehr gedient und es käme nicht auf die Hälfte des Betrages. Dabei könnte auch in anderen Sachen gespart werden, so bei der Einholung von Gutachten etz.»; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41373; aufgerufen am 10.05.2018.

für rasche Abklärungen vorhanden<sup>35</sup>. Überdies können externe Juristinnen und Juristen ausserhalb der Verwaltung oder gar des Landes erworbene Kenntnisse einfließen lassen. Von ausländischen Spezialistinnen und Spezialisten wird zudem Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit erwartet.

Insbesondere wenn die Expertinnen und Experten an öffentlichen Institutionen angestellt sind und keine anderen Beratungsmandate im Land wahrnehmen, dürften Interessenkollision selten sein.<sup>36</sup> Gleichwohl ist abzuklären, ob ihnen durch die Weitergabe behördeninterner Informationen ein ungerechtfertigter Wissensvorsprung zuwachsen könnte.<sup>37</sup> Mittels einer Verpflichtung auf Verschwiegenheit ist dafür zu sorgen, dass sie die gewonnenen Erkenntnisse nicht für private Mandate oder Aufträge ausländischer Behörden nutzen.

### III. Aufgaben externer Expertinnen und Experten

Externe Juristinnen und Juristen können unterschiedliche Aufgaben übernehmen. Je früher sie in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden und je umfangreicher die ihnen übertragenen Aufgaben sind,<sup>38</sup> desto aufmerksamer muss darüber gewacht werden, dass sie dem Gemeinwohl dienen und die Pflicht des Staates zur Neutralität nicht verletzt wird.<sup>39</sup> Schliesslich – daran erinnerte der Deutsche Bundesrechnungshof in seinem Bericht über den «Einsatz externer Berater bei Normset-

zungsverfahren» – handelt es sich bei der Rechtsetzung um «das wichtigste Mittel politischer Steuerung». <sup>40</sup> Es darf nicht einmal der «Anschein einer Abhängigkeit von Dritten» entstehen. <sup>41</sup>

### A. Vielfältige Abklärungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses

Neben der Begutachtung von Texten können Juristinnen und Juristen eine Vielzahl weiterer Aufgaben übernehmen. <sup>42</sup> Regierungschef Adrian Hasler unterschied in seiner Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Johannes Kaiser vom 28. Februar 2018 <sup>43</sup> «Rechtsgutachten, Studien und sonstige Abklärungen». Gutachterinnen und Gutachtern kann z.B. der Auftrag erteilt werden, Literatur, Judikatur und im Ausland getroffene Lösungen zusammenzutragen, <sup>44</sup> Varianten für das weitere Vorgehen aufzuzeigen oder gestützt auf die gesammelten Daten einen an die Situation in Liechtenstein angepassten Vorschlag zu unterbreiten. Ein Auftrag kann sich aber auch in der Darstellung und Bewertung der aktuellen Rechtslage (insbesondere im Vergleich mit den in anderen Staaten oder auf europäischer Ebene getroffenen Regelungen) erschöpfen. <sup>45</sup> Expertinnen und Experten können auch bei der Formulierung von Normen und Vertragstexten Hilfe leisten.

Haben Gutachterinnen und Gutachter Revisionsentwürfe zu beurteilen, so ist zu klären, ob sie eine blossе Rechtskontrolle <sup>46</sup> vornehmen sollen, ob sie die legislative Qualität prüfen sollen <sup>47</sup> oder ob auch eine rechtspolitische Einschätzung gefordert ist. <sup>48</sup> Im Rahmen einer umfassenden Beurteilung wäre auch der Aufwand für die

<sup>35</sup> Siehe z.B. das von *Schnyder, Anton K.*, Die Schaffung des liechtensteinischen Versicherungsrechts nach dem Beitritt des Fürstentums zum EWR, LJZ 2006, S. 91–99, S. 94, genannte Beispiel. Selbst in einem grossen Staat wie Deutschland kann ein Mangel an Ressourcen vorliegen. Siehe die von *Kloepfer, Michael*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzesentwürfen durch Rechtsanwälte, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 131–134, geschilderten Fälle. Siehe auch Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs 2 BHO zum Einsatz externer Berater bei Normsetzungsverfahren, Bonn, 21.03.2011, Gz. 15 – 2010 – 0802, Tz. 2.2.1 S. 10–12.

<sup>36</sup> *Lehofer, Hans Peter*, «Das sind meine Prinzipien. Ich habe auch andere.» Das professorale Gutachten als juristische Allzweckwaffe, Journal für Rechtspolitik (JRP) 20 (2012), S. 351–354, S. 352, weist für Professorinnen und Professoren auf die Gefahr der «Rollenvermischung von anwaltlicher und wissenschaftlicher Tätigkeit» hin. Sie ist meines Erachtens klein, wenn die öffentliche Hand als Auftraggeberin eine umfassende Abklärung verlangt.

<sup>37</sup> Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bonn, 20.04.2016, Tz. 2.2 S. 13, kritisiert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, weil es entsprechende Überlegungen nicht in seine Analyse der Korruptionsgefährdung aufgenommen hat.

<sup>38</sup> Gemäss Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (siehe Fn 35), Tz. 2.3.2 S. 18, sollen «das eigenständige Formulieren von Regelungsentwürfen» und «das federführende Bearbeiten von Stellungnahmen» nicht von Beraterinnen und Beratern vorgenommen werden.

<sup>39</sup> Das Ziel, den Inhalt, die Art und den Umfang der Regelung festzulegen, ist Aufgabe der staatlichen Seite. So: Antwort der Bundesregierung vom 5. April 2012 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/9266 – Die Privatisierung der Gesetzgebung durch die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwaltskanzleien, S. 4 und S. 6.

<sup>40</sup> Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (Fn 35), Tz. 2.2.1 S. 9 f. Gl.M. Messerschmidt, Klaus, Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleiendemokratie? Der Staat 51 (2012), S. 387–415, S. 400.

<sup>41</sup> Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (Fn 35), Tz. 2.2.2 S. 12.

<sup>42</sup> Siehe die im Sammelband von *Kloepfer, Michael* (Hrsg.), Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Baden-Baden 2011, v.a. S. 123 ff., zusammengetragenen Beispiele.

<sup>43</sup> Siehe Fn 8.

<sup>44</sup> Gegen einen solchen Auftrag hat auch der Deutsche Rechnungshof nichts einzuwenden. Siehe Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (Fn 35), Tz. 2.3.2 S. 16.

<sup>45</sup> *Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 3 S. 3, bezeichnen die «Abklärung des Ist-Zustandes» als Aufgabe von Juristinnen und Juristen.

<sup>46</sup> Gemeint ist die Kontrolle auf Respekt vor höherrangigem Recht und den «Grundprinzipien der Rechtsordnung», so: *Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 3 S. 4.

<sup>47</sup> Gemäss *Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 64 S. 50, misst sich die Qualität der Rechtsetzung daran, «inwiefern sie [...] auf eine bestimmte Frage eine Antwort auf der richtigen Normstufe in der richtigen Dichte leicht auffindbar und verständlich gibt und dabei widerspruchsfrei und praktikabel ist.»

<sup>48</sup> *Röhl, Hans Christian*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, VVDStRL 74 (2015), S. 7–32, S. 19, verlangt von Rechtswissenschaftlerinnen und -schaffern, auf Unvollständigkeiten und Zweifel hinzuweisen. Dies gilt umso mehr für Gutachterinnen und Gutachter, die einen Entwurf zu beurteilen haben, der noch abgeändert werden kann.

Umsetzung der neuen Normen abzuschätzen oder ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.

Abhängig von den Fragen, welche die Gutachterinnen und Gutachter beantworten müssen, und von den Informationen, die ihnen zur Verfügung stehen,<sup>49</sup> werden die Gutachten ausfallen – selbst wenn die Expertinnen und Experten denselben Text begutachten. Dies zeigt das von den Initianten in Auftrag gegebene Gutachten zur Informations-Initiative, formulierten doch die Initianten die Fragen anders.<sup>50</sup>

Wie auch immer die Frage an die Externen lautet, letztlich geht es darum, dass sie den Sinn von Rechtsnormen – von bereits erlassenen Normen oder von Normen, die erst noch definitiv formuliert werden sollen – ermitteln. Es geht also um Auslegung<sup>51, 52</sup>

## B. Grenzen bei der Formulierung umfangreicher Erlasse

In jedem Fall ist es Aufgabe von Regierung und Landtag, die von Externen unterbreiteten Vorschläge zu überprüfen<sup>53</sup> und darauf zu achten, dass sich im weiteren Verfahren alle Interessen artikulieren können. Je integraler Vorschläge übernommen werden, desto wichtiger ist es, dass offengelegt wird, von wem sie stammen und wie der Auftrag lautete.<sup>54</sup> Nur so ist es Vernehmlassungsteilnehmern, Medien etc. möglich, die Texte zu würdigen. Eine weitere Möglichkeit der öffentlichen Hand, Optionen offen zu halten, ist der gleichzeitige Beizug verschiedener Auftragnehmer.<sup>55</sup>

Kritisch zu beurteilen wäre es, wenn – wie es in Deutschland schon vorkam<sup>56</sup> – komplette Gesetzesentwürfe von international tätigen Anwaltskanzleien verfasst würden.<sup>57</sup> Problematisch wäre vor allem, wenn die Kanzleien ihre Dienste in mehreren Staaten anbieten und ihnen nicht untersagt würde, weitere Auftraggeber zum selben Thema in der Gesetzgebung zu begleiten oder in Rechtsstreitigkeiten zu beraten oder vor Gericht zu vertreten. Für die Implementierung der neuen Normen müssen die externen Auftragnehmer den zuständigen Stellen in Ministerium oder Landesverwaltung sämtliche Unterlagen aushändigen. Ohne ein minimales Verständnis der Materie durch dieselben würde sich die Abhängigkeit von den Externen schon beim ersten Revisionsbedarf des Erlasses wiederum manifestieren.

## IV. Kein Recht ohne Sprache – Kein Text ohne Auslegung

Wie aber ist es möglich, dass Spezialistinnen und Spezialisten, die um eine Stellungnahme gebeten werden, zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen?<sup>58</sup>

### A. Sprachgebundenheit des Rechts

Recht drückt sich in Sprache aus. Die Sprache ist das «Arbeitsmittel des Rechts».<sup>59</sup> Das Angewiesensein auf die Sprache zieht Unvollkommenheit nach sich.<sup>60</sup> Ein Ausdruck kann nämlich je nach Autor oder Autorin, nach dem Ort oder dem Umfeld, in dem er verwendet wird, oder nach dem Jahr, in dem er niedergeschrieben oder gelesen wird, etwas anderes bedeuten.<sup>61</sup> Rechtswissenschaft und Rechtsanwendung sind deshalb von «Unsicherheit und [einem] Mangel an Eindeutigkeit» gekennzeichnet,<sup>62</sup> auch wenn die Auslegung der Rechtsätze mit größter

<sup>49</sup> Dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn Expertinnen und Experten aus dem Ausland beigezogen werden, die nicht die Möglichkeit einer ausführlichen Literaturrecherche im Land haben.

<sup>50</sup> Saxer/Gratwohl wurden aufgefordert, zu BuA Nr. 1/2018 Stellung zu beziehen und darzulegen, was angepasst werden müsste, «falls die Initiative ganz oder teilweise der Verfassung widersprechen sollte»: Gutachten-Saxer/Gratwohl, S. 7 Ziff. 7.

<sup>51</sup> StGH 2012/176 Erw. 5: «Aufgabe der Gesetzesauslegung ist es, den Sinn einer Rechtsnorm zu ermitteln [...]. Abzustellen ist dabei auf die Ermittlung des wahren Willens des Gesetzgebers und seine vernünftige Verwirklichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit (StGH 1972/5). Massgeblich ist das nach den anerkannten Regeln ausgelegte Gesetz.» Möllers, *Thomas M. J.*, Juristische Methodenlehre, München 2017, § 4 Rz. 9, spricht vom «Gedanken» eines Gesetzes oder einer Regelung. Berka, *Walter*, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 6. Aufl., Wien 2016, Rz. 89, schreibt: «Das Ziel ist das Verständnis des rechtlich Gesollten».

<sup>52</sup> Siehe sogleich Kapitel IV.B und IV.C.

<sup>53</sup> So auch die Antwort der Bundesregierung vom 5. April 2012 (Fn 39), S. 4.

<sup>54</sup> Siehe die Aufforderung zur Transparenz von Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (Fn 35), Tz. 5.2 S. 28, und *Lebofer, Hans Peter*, «Das sind meine Prinzipien. Ich habe auch andere.» Das professorale Gutachten als juristische Allzweckwaffe, *Journal für Rechtspolitik (JRP)* 20 (2012), S. 351–354, S. 354. Siehe auch *Messerschmidt, Klaus*, Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleiendemokratie? *Der Staat* 51 (2012), S. 387–415, S. 409.

<sup>55</sup> *Messerschmidt, Klaus*, Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleiendemokratie? *Der Staat* 51 (2012), S. 387–415, S. 396.

<sup>56</sup> Zur Kritik an der Beauftragung von internationalen Rechtsanwaltskanzleien siehe: *Kloepfer, Michael*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzesentwürfen durch Rechtsanwälte, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2011, S. 131–134. Er kritisiert v.a., dass Anwältinnen und Anwälte typische Vertreter von Teilwohlintereessen sind, während Gesetze gemeinwohlorientiert sein müssen.

<sup>57</sup> Zu solchen Fällen siehe Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss vom 21.03.2011 (Fn 35), Tz. 4.1.2 S. 23. Siehe auch *Messerschmidt, Klaus*, Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleiendemokratie? *Der Staat* 51 (2012), S. 387–415, S. 400.

<sup>58</sup> Dass sich Gutachterinnen und Gutachter über die Auslegung der Verfassung nicht einig sind, ist kein neues Phänomen. Siehe hierzu die Beispiele in Fn 2

<sup>59</sup> *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 76.

<sup>60</sup> *Mastronardi, Philippe*, Juristisches Denken. Eine Einführung, 2. Aufl., Bern 2003, Rz. 633: «Die Rechtssprache ist wegen ihrer Aufgabe der Übersetzung zwischen Alltag und Recht unpräzise [...]» *Gl.M. Kramer, Ernst A.*, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., München/Wien/Bern 2016, S. 37.

<sup>61</sup> *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 76. Entsprechend sind «Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch» zu ermitteln. Siehe hierzu StGH 2012/176 Erw. 6.

<sup>62</sup> *Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 9. Aufl., München 2016, Rz. 280.

Sorgfalt erfolgt.<sup>63</sup> Für viele Rechtsprobleme gibt es nicht eine einzige richtige Lösung.<sup>64</sup>

Rechtswissenschaft ist nämlich keine exakte Wissenschaft.<sup>65</sup> Recht kann weder gemessen, gezählt oder geröntgt noch experimentell nachgeprüft werden. Das von der Wissenschaftstheorie entwickelte Kriterium der Prüfbarkeit ist auf empirische Wissenschaften zugeschnitten, nicht auf eine «sozialtechnologische Disziplin», die der Verwirklichung von Werten dienen soll.<sup>66</sup>

Es gibt kein mathematisches oder an naturwissenschaftlichen Grundsätzen orientiertes Verfahren, in dem die Richtigkeit einer Formulierung festgestellt, die korrekte Auslegung einer Rechtsnorm bestimmt oder die Sinnhaftigkeit eines Normzweckes festgestellt werden könnte.<sup>67</sup> Wie ein Grundsatz, eine Verfassungsnorm, eine Gesetzesbestimmung oder ein Passus in einem Vertrag auszulegen ist, wird durch das Analysieren von Begriffen,<sup>68</sup> das Ausbreiten und Gegenüberstellen von Argumenten, das Vergleichen mit anderen, ähnlichen Fällen Schritt für Schritt, oder besser «Wort für Wort» ermittelt.<sup>69</sup>

## B. Auslegung als Argumentationsprozess

Auslegung ist ein Argumentationsprozess,<sup>70</sup> in dem rational argumentiert werden muss,<sup>71</sup> geht es doch darum,

<sup>63</sup> *Kley-Struller, Andreas*, Auslegung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LJZ 1996, S. 74–83, S. 74 und S. 82, weist darauf hin, dass «sämtliche Rechtssätze in der Verfassung, den formellen Gesetzen und den Verordnungen» ausgelegt werden müssen.

<sup>64</sup> Siehe z.B. *Möllers, Thomas M. J.*, Juristische Methodenlehre, München 2017, § 1 Rz. 24.

<sup>65</sup> *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnberr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 89: «Auslegung ist damit keine absolut exakte Methode [...]. Sie ist vielmehr eine wissenschaftliche Methode, die das Instrumentarium zur Verfügung stellt, um gestützt auf logische und wertende Argumente zu einem rational begründeten und damit kontrollierbaren Ergebnis zu gelangen.»

<sup>66</sup> *Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 9. Aufl., München 2016, Rz. 288, 295 und 290.

<sup>67</sup> *Engel, Christoph/Schön, Wolfgang*, Vorwort, in: Engel, Christoph/Schön, Wolfgang (Hrsg.), Das Proprium der Rechtswissenschaft, Tübingen 2007, S. IX–XIV, S. IX, sagen prägnant: «Juristen schreiben keine Modelle. Juristen verwenden keine Mathematik. Juristen falsifizieren keine Hypothesen. Juristen nutzen keine Statistiken. Juristen führen keine Interviews. Juristen machen keine Experimente.»

<sup>68</sup> *Kramer, Ernst A.*, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., München/Wien/Bern 2016, S. 37, bezeichnet die Interpretation als «Normtextarbeit».

<sup>69</sup> Zur Auslegung als «multiperspektivisches Unternehmen», das «über eine reine Textauslegung und Subsumtion weit» hinausgeht, siehe *Röbl, Hans Christian*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, VVDStRL 74 (2015), S. 7–32, S. 11 f. *Winkler, Günther*, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien/New York 2001, S. V, weist darauf hin, dass man auch «die Vielfalt der staatsrechtlichen und staatspolitischen Wirklichkeit aus dem ganzen Zeitraum» der Geltung der Verfassung einbeziehen muss, also «eine historisch angelegte, sozialemprirische Ermittlung» vornehmen muss.

<sup>70</sup> *Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 4 Rz. 1.

<sup>71</sup> *Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 9. Aufl., München 2016, Rz. 295.

die überzeugendste Entscheidung zu begründen.<sup>72</sup> Erst wenn das oberste Gericht einen Entscheid gefällt hat, ist dieser Diskurs beendet. Allerdings bloss vorübergehend, weil eine Gesetzesänderung, neue technische Möglichkeiten, veränderte wirtschaftliche Verhältnisse, gewandelte Ansichten in der Bevölkerung oder Urteile anderer Gerichte (z.B. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder des EFTA-Gerichtshofs) eine Neubeurteilung angezeigt erscheinen lassen können.<sup>73</sup>

Dass Behördenvertreterinnen, betroffene Bürger, Anwältinnen, Richter und Politikerinnen eine Rechtsache unterschiedlich beurteilen, hängt mit ihren unterschiedlichen Rollen zusammen. Dazu kommt, dass jede Rechtsordnung gegensätzliche Grundsätze enthält, «deren Bezug zu divergierenden Interpretationen einer Rechtsregel führen können.»<sup>74</sup> Der StGH erinnert denn auch daran, dass die Lösung eines Rechtsproblems «allzu häufig nicht einfach aus einer klar identifizierbaren Rechtsnorm ableitbar ist.»<sup>75</sup> Es ist daher weder überraschend noch beunruhigend, wenn die Gutachter die Informations-Initiative unterschiedlich beurteilen. Ihre Überlegungen werden der Besonderen Landtagskommission helfen, eine Lösung zu finden, welche die Anliegen der Initianten auf besseren Zugang zu Informationen umsetzt, sich aber gleichzeitig im Rahmen der Verfassung bewegt.

Sollte die Regierung dann immer noch der Auffassung sein, dass ein Verstoß gegen die Verfassung vorliegt, könnte sie gestützt auf Art 18 Abs 1 lit. a StGHG<sup>76</sup> den StGH anrufen. Dieser würde für die Auslegung der kritisierten Bestimmungen sicher auch die Gutachten konsultieren. Eine bindende Wirkung entfalten Gutachten jedoch nicht.<sup>77</sup>

## C. Besonderheiten der Verfassungsauslegung

Die Informations-Initiative wirft die schwierige<sup>78</sup> Frage auf, wie weit Informationsrechte und Kontrollbefug-

<sup>72</sup> *Möllers, Thomas M. J.*, Juristische Methodenlehre, München 2017, § 1 Rz. 24 und 31, stellt die «überzeugendste Lösung» der «einzigen richtigen Lösung» gegenüber.

<sup>73</sup> Gl.M. *Baur, Georges S.*, Normenvielfalt bei der richterlichen Rechtsfindung im liechtensteinischen Privatrecht?, LJZ 1998, S. 12–24, S. 23. Siehe z.B. wie der StGH seine Praxis in der Beurteilung von OGH-Urteilen ab 1961 und in den 1990er-Jahren änderte: *Hoch, Hilmar*, Staatsgerichtshof und Oberster Gerichtshof in Liechtenstein. Zum Verhältnis zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit, in: Schumacher, Hubertus/Zimmermann, Wigbert (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 415–430, S. 421 ff.

<sup>74</sup> *Mastronardi, Philippe*, Juristisches Denken. Eine Einführung, 2. Aufl., Bern 2003, Rz. 635.

<sup>75</sup> StGH 1997/3 Erw. 4.6 (= LES 2000, 57 [62]), wiederholt in StGH 2017/95 Erw. 2.3 (= LES 2018, 17 [19]).

<sup>76</sup> Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG, LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10).

<sup>77</sup> In dem von der Regierung eingeholten Gutachten zur Volksinitiative «Pensionskasse win-win» zum Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge des Staates gelangten die Experten zum Schluss, das Initiativbegehren verletze wohlverworbene Rechte der Versicherten und verstosse gegen den Gleichheitssatz. Das Gutachten ist BuA Nr. 85/2013 beigefügt. StGH 2013/183 kam zu einem anderen Resultat. Dies gab im Landtag zu reden. Siehe Landtags-Protokolle 2014, S. 72–84 (Sitzung vom 12. März 2014).

<sup>78</sup> A.M. Arévalo Menchaca, Victor, Leserbrief, Vaterland, 20.02.2018, S. 6 = Volksblatt, 22.02.2018, S. 4.

nisse des Landtages und seiner Mitglieder reichen. Es geht also um die Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten an die Staatsorgane<sup>79</sup> und damit um eine Frage von politischer Bedeutung.<sup>80</sup> Anders als zur Auslegung von Bestimmungen, welche dem Einzelnen einen grundrechtlichen Schutz vermitteln, besteht hierzu keine Rechtsprechung des EGMR, auf die Bezug genommen werden könnte.

Indem Organe unterschiedliche Funktionen erfüllen, wird dafür gesorgt, dass die Staatsgewalt strukturiert und begrenzt wird.<sup>81</sup> Die Gewaltenteilung strebt die «Verhinderung von Machtmissbrauch durch Machtbegrenzung und Machtkontrolle» an.<sup>82</sup>

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist in der Verfassung nicht ausdrücklich ausformuliert.<sup>83</sup> Es handelt sich bei ihm – darin sind sich Lehre<sup>84</sup> und Rechtsprechung einig – gleichwohl um ein tragendes Organisationsprinzip. StGH 2010/2 Erw. 4.2 sagte dies wie folgt: «Nach der

Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ist der Grundsatz der Gewaltenteilung kein eigenständiges Grundrecht (...<sup>85</sup>). Er stellt aber einen zentralen Grundsatz des Rechtsstaates sowie einen Teilaspekt insbesondere der Garantie des ordentlichen Richters dar.» Die Konturen eines zwar alten, aber nicht niedergeschriebenen Grundsatzes zu bestimmen, kann nicht einfach sein. Dies umso mehr, als das Verhältnis des Landtages zur Landesverwaltung und ihrer obersten Spitze noch nie gerichtlich beurteilt wurde.<sup>86</sup>

Bei der liechtensteinischen Verfassung handelt es sich um einen bald hundertjährigen Text. Sie enthält viele Bestimmungen, die seit dem Inkrafttreten im Jahr 1921<sup>87</sup> nie geändert wurden und entsprechend altmodisch klingen. Einige stammen sogar aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862.<sup>88</sup> Das Zusammenspiel von älteren Normen mit solchen zu erfassen, die in Revisionen (mitunter basierend auf Volksinitiativen) dazugekommen sind, stellt eine Herausforderung dar, gilt es doch, eine minimale Einheitlichkeit zu erreichen.<sup>89</sup>

Verfassungen sind auf Beständigkeit angelegt.<sup>90</sup> Darum werden ihre Bestimmungen offen formuliert.<sup>91</sup> Sie müssen per Auslegung aktualisiert und konkretisiert werden.<sup>92</sup> Dies gilt auch für Prinzipien wie eben die Gewaltenteilung. Je allgemeiner und grundsätzlicher

<sup>79</sup> Aus diesem Grund wird im Folgenden nicht auf die Rechtsprechung zu den Grundrechten eingegangen. Siehe hierzu z.B. *Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Vaduz 2014, S. 131–181; *Hoch, Hilmar*, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichtshofes, in: Wille, Herbert (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof, LPS 32, Vaduz 2001, S. 65–87, und *Hoch, Hilmar*, Staatsgerichtshof und Oberster Gerichtshof in Liechtenstein. Zum Verhältnis zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit, in: Schumacher, Hubertus/Zimmermann, Wigbert (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 415–430. Ebenso wird nicht auf die Schaffung der praktischen Konkordanz eingegangen.

<sup>80</sup> Gemäss *Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 1 Rz. 38, ist Staatsrecht «in besonderem Masse «politisches» Recht – oder genauer: politisch prägendes und politisch geprägtes Recht.»

<sup>81</sup> Das «Geflecht von Checks and balances» hebt *Allgäuer, Thomas*, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Vaduz 1989, S. 26–32, hervor.

<sup>82</sup> *Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 27 Rz. 3.

<sup>83</sup> Siehe aber StGH 1983/6 Erw. 3 (= LES 1984, 73 [74]): «Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein beruht auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art 2 und Art 7 der Verfassung) und gliedert die Funktionen Gesetzgebung (V. Hauptstück) und Vollziehung (VII. Hauptstück) und teilt letztere in die Verwaltung (Abschnitt A und C), Rechtspflege (Abschnitt D) und Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit durch den Staatsgerichtshof (Abschnitt E).»

<sup>84</sup> Siehe insbesondere *Batliner, Gerard*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, Rdn. 12–17; *Loebenstein, Edwin*, Ausgewählte Besonderheiten in der liechtensteinischen Verfassung, in: Seeger, Wolfgang/Seeger, Marion/Seeger, Rolf (Hrsg.), Erich Seeger. Gedenkschrift, Schaan 1995, S. 3–33, S. 26 ff.; *Arévalo Menchaca, Victor*, Liechtensteinische Verfassungslehre, Basel 2006, S. 83; *Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan, 2015, z.B. S. 541, S. 548; *Bussjäger, Peter*, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Benders 2016, www.verfassung.li (Stand: 22. Februar 2016, zuletzt abgerufen am: 27. April 2018) Kapitel V.F.

<sup>85</sup> Es folgen Verweise auf StGH 2009/2 Erw. 3; StGH 2000/28 Erw. 2.1 (= LES 2003, 243 [248]); *Vogt, Hugo*, Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, LPS 44, Schaan 2008, S. 335.

<sup>86</sup> StGH 2000/28 Erw. 2.1 (= LES 2003, 243 ff. [248]): Die Gewaltenteilung ist zwar «ein zentraler Grundsatz des Rechtsstaates», «doch stellt dieses Prinzip kein eigenes Grundrecht dar, worauf eine Verfassungsbeschwerde direkt gegründet werden könnte (StGH 1995/5 = LES 1997, 1 [8]; StGH 1995/10 = LES 1997, 9 [16]).»

<sup>87</sup> LGBl. 1921 Nr. 15.

<sup>88</sup> Zu den Herausforderungen, wenn ausländisches Schrifttum zum Konstitutionalismus beigezogen werden soll, siehe: *Willoweit, Dietmar*, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 191–207, S. 193–197. Die Verfassung von 1921 stellt keinen Bruch mit der Konstitutionellen Verfassung von 1862 dar: *Gamper, Anna*, Autochthone versus europäischer Konstitutionalismus? Ein Streifzug durch die liechtensteinische Verfassung, in: Schumacher, Hubertus/Zimmermann, Wigbert (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 263–282, S. 264.

<sup>89</sup> Illustrativ hierfür aus der Schweiz BGE 139 I 16 Erw. 4.2.2, wo von der Verfassungsauslegung eine «minimale Einheitlichkeit» und ein «Mindestmass an Widerspruchsfreiheit» gefordert werden.

<sup>90</sup> Siehe z.B. *Moor, Pierre*, Réflexions autour du concept de constitution, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 127 (2008) I, S. 207–227, S. 217.

<sup>91</sup> *Batliner, Gerard*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, Rdn. 6, bezeichnet die Verfassung von 1921 als «in vielen Teilen offener und unbestimmter formuliert als das ein Jahr zuvor entstandene österreichische Bundes-Verfassungsgesetz». *Winkler, Günther*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein. Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsänderungen, Wien 2015, S. X, bescheinigt der Verfassung ein «hohes Abstraktionsniveau». Ihre Vorschriften seien vielfach «allgemein, abstrakt, relativ unbestimmt und bedeutungslos».

<sup>92</sup> *Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 4 Rz. 9.

sie sind, desto unbestimmter ist ihr Geltungsbereich umschrieben.<sup>93</sup> In Verfassungsbestimmungen findet sich meist keine simple «Wenn-Dann-Beziehung»<sup>94</sup> und auch nicht zwingend ein Finalprogramm.<sup>95</sup> Verfassungen stellen an sich den Anspruch, allgemeinverständlich formuliert zu sein.<sup>96</sup> Sie verzichten auf Legaldefinitionen und präzisierende Ausführungen.<sup>97</sup>

Trotz dieser Besonderheiten gelten für die Verfassungsauslegung die allgemeinen Auslegungsmethoden<sup>98,99</sup>. Es handelt sich um den «klassischen Auslegungskanon»<sup>100</sup> (grammatikalische Auslegung, historische Auslegung, systematische Auslegung, teleologische Auslegung<sup>101</sup>, komparative Auslegung<sup>102</sup>). Liechtenstein folgt hierbei

seinen deutschsprachigen Nachbarn.<sup>103</sup> Der StGH bekennt sich ausdrücklich zum Methodenpluralismus.<sup>104</sup> Der grammatikalischen Auslegung («Wortauslegung») kommt gemäss seiner Rechtsprechung kein Vorrang zu.<sup>105</sup>

## V. Veröffentlichung von Gutachten

Gemäss der Antwort von Regierungschef Adrian Hasler auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Johannes Kaiser vom 28. Februar 2018<sup>106</sup> vergab das Ministerium für Präsidiales und Finanzen «seit 2013 insgesamt 28 Aufträge im Bereich Verfassungsrecht, zu Schriftsätzen in Verfahren beim StGH und beim EFTA-Gerichtshof, zur Sanie-

<sup>93</sup> Siehe z.B. *Moor, Pierre*, Réflexions autour du concept de constitution, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)* 127 (2008) I, S. 207–227, S. 217.

<sup>94</sup> Wenn *Kunz, Karl-Ludwig/Mona, Martino*, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Bern 2015, Rz. 201, «Rechtssätze als Sollenssätze» beschreiben und das Verhältnis zwischen Tatbestand und Rechtsfolge als «Wenn-Dann-Beziehung» charakterisieren, ist ihnen zuzustimmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jede Norm eine einzige klar definierte Rechtsfolge vorgibt.

<sup>95</sup> Zu den verschiedenen Typen von Normen siehe: Reimer, Franz, *Juristische Methodenlehre*, Baden-Baden 2016, Rz. 35.

<sup>96</sup> *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 77.

<sup>97</sup> *Reimer, Franz*, *Juristische Methodenlehre*, Baden-Baden 2016, Rz. 30, sagt für das deutsche Grundgesetz: «Es regelt [...] nicht nur weniger als es könnte, sondern spricht auch weniger aus, als es regelt.»

<sup>98</sup> Zu den verschiedenen Auslegungsmethoden, illustriert mit älteren Beispielen: *Kley-Struller, Andreas*, Auslegung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, *LJZ* 1996, S. 74–83 = *Kley, Andreas*, Grundriss des Liechtensteinischen Verwaltungsrechts, Liechtenstein, LPS 23, Vaduz 1998, S. 82–111. In StGH 2012/176 Erw. 6–9, gelangen auf eine Bestimmung des Ausländergesetzes sämtliche Auslegungsmethoden zur Anwendung.

<sup>99</sup> *Winkler, Günther*, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien/New York 2001, S. 19, legt den Schwerpunkt bei der Auslegung der liechtensteinischen Verfassung auf die teleologische Auslegung, weil Verfassungen «gemäss ihrer Eigenart sinn- und zweckhaft» sind. Deshalb müsse «auch das Denken über sie auf ihren besonderen Sinn und Zweck abgestellt sein.»

<sup>100</sup> *Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181, S. 160 ff. Siehe auch bereits *Baur, Georges S.*, Normenvielfalt bei der richterlichen Rechtsfindung im liechtensteinischen Privatrecht?, *LJZ* 1998, S. 12–24, S. 16 f.

<sup>101</sup> Siehe z.B. StGH 2014/099 Erw. 4.3 und Erw. 5.2.

<sup>102</sup> Auch «Rechtsvergleichung als fünfte Auslegungsmethode» genannt. Siehe z.B. StGH 2000/1 Erw. 5.1 (= LES 2003, 71).

<sup>103</sup> *Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181, S. 161. Zur Angleichung der methodischen Theorien im deutschsprachigen Raum siehe bereits: *Baur, Georges S.*, Normenvielfalt bei der richterlichen Rechtsfindung im liechtensteinischen Privatrecht?, *LJZ* 1998, S. 12–24, S. 20. Eingängig StGH 1998/45 Erw. 4.3 und 4.4 (= LES 2000, 1 = Jus & News 1999, S. 243–257) bezüglich der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte. Siehe auch den Kommentar zu diesem Urteil von *Kley, Andreas*, in Jus & News 1999 S. 256. Auf Besonderheiten wegen des monarchischen Elements braucht hier nicht eingegangen zu werden. Siehe hierzu *Willoweit, Dietmar*, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 191–207, S. 200–207.

<sup>104</sup> Siehe die Nachweise bei *Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181, S. 173. Siehe insbesondere StGH 2006/24 Erw. 3.1: «Es sind im Sinne eines «Methodenpluralismus» alle für den jeweiligen Einzelfall relevanten Auslegungsmethoden zu berücksichtigen und deren einander allenfalls widersprechende Ergebnisse im Rahmen einer umsichtigen Güterabwägung zu gewichten».

<sup>105</sup> StGH 2014/072 Erw. 3.2: «Zur Auslegung dieser Bestimmung des Rechtshilfegesetzes ist zunächst auf die ständige Rechtsprechung des StGH hinzuweisen, wonach die Wortlautauslegung keinen Vorrang beim Auslegungsvorgang hat und dass es sich bei der Erkenntnis, dass ein Wortlaut im Sinne der Beschwerdeausführungen «klar» sei, auch schon um das Ergebnis eines Auslegungsvorgangs handelt». Siehe auch StGH 2006/35 Erw. 3.2 und StGH 2006/24 Erw. 3.1. OGH, Urteil vom 07.10.2016, SV.2016.3 (= LES 2016, 267) folgt der Rechtsprechung des StGH und hält für die Auslegung einer Norm des AHVG ausdrücklich fest, dass die grammatikalische Auslegung nur eine von mehreren grundsätzlich gleichberechtigten Auslegungsmethoden darstellt. OGH, Urteil vom 07.10.2016, 07 HG.2015.130 (= LES 2016, 256) kommt bezüglich Art 337 PGR zu einem anderen Resultat, worauf Öhri, Uwe, *LJZ* 2016, 259, kritisch hinweist. OGH, Beschluss vom 03.03.2017, 07 HG.2016.212 (= LES 2017, 66 [76 f.]), folgt – wiederum betreffend PGR – der Ansicht, dass «andere Erkenntnisquellen über die Absicht des Gesetzgebers erst dann heranzuziehen sind, wenn die Ausdrucksweise zu Zweifeln Anlass bietet». Die «Vernachlässigung» der systematischen Auslegung in diesem letzten Urteil wird kritisiert von *Bösch, Harald*, Acht Antithesen zum oberstgerichtlichen Beschluss vom 03.03.2017, 07 HG.2016.212, *LJZ* 2017, S. 23–30, S. 28.

<sup>106</sup> Siehe Fn 8. Der Auftragswert belief sich gerundet auf 564'000 Franken.

zung der PVS, zu FinTech sowie zu Staat und Kirche.»<sup>107</sup> Aus den Gutachten von 2018 geht überdies hervor,<sup>108</sup> dass bereits 2012 und 2000 Gutachten zum Verhältnis von Regierung und Landtag eingeholt worden waren.

Wie viele Gutachten seit 1921 zu verfassungsrechtlichen Fragen erstellt wurden, ist nicht bekannt. Nur ein kleiner Teil scheint veröffentlicht zu sein.<sup>109</sup>

Es sei daran erinnert, dass die jeder Auslegung zugrunde liegende Abwägung zwischen verschiedenen Ansichten nur vorgenommen werden kann, wenn die Argumente bekannt sind. Dies erfordert, dass die betreffenden Gutachten den mit der Auslegung beschäftigten Personen in Landtag, Verwaltung, an den Gerichten und darüber hinaus (z.B. in Advokatur und Medien) zugänglich sind.

Beim in der GOLT und im GVVKG abgehandelten Verhältnis zwischen Regierung und Landtag handelt es sich nicht um ein vertrauliches Thema. Entsprechend könnte gestützt auf Art 29 Abs 1 Informationsgesetz<sup>110</sup> Einsicht in die von staatlicher Seite bestellten Gutachten von 2000 und 2012 verlangt werden. Es ist kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse ersichtlich, das der Einsichtnahme entgegenstehen könnte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gelangte unlängst zum Schluss, Art 10 EMRK gewährleiste das Recht auf Zugang zu Informationen.<sup>111</sup> Unter

den vom EGMR genannten vier Bedingungen<sup>112</sup> müssen Behörden insbesondere Medienschaffenden, Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und Forschenden<sup>113</sup> Informationen zugänglich machen.

Sinnvoller wäre es jedoch, wenn Gutachten zu staats- und verwaltungsrechtlichen Fragen von der Regierung oder dem Landtag auf eigenen Antrieb bereits dem jeweiligen BuA beigeheftet oder zumindest nach Abschluss der Verhandlungen des Landtages online gestellt würden. Dies sollte insbesondere für diejenigen Gutachten gelten, die den Landtagsabgeordneten vorgelegt worden waren. Wie die Regierung zu den in der 1. Lesung des Informationsgesetzes aufgeworfenen Fragen ausführte, fasst der Landtag nämlich «in der Regel Beschlüsse, die danach allgemein verbindlich sind. Die Diskussion bei der Schaffung dieser Gesetze ist deshalb von öffentlichem Interesse.»<sup>114</sup> Nehmen Abgeordnete auf Gutachten Bezug, kann die Diskussion nur nachvollziehen, wer den Wortlaut der Gutachten kennt.

Art 16 Informationsgesetz hält überdies – nota bene für alle Gutachten, nicht nur für diejenigen, die im Auftrag des Landtages erstellt oder den Abgeordneten vorgelegt worden sind – fest: «Von den Behörden in Auftrag gegebene Berichte, Studien und Gutachten können öffentlich zugänglich gemacht werden, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.»<sup>115</sup> In der 2. Lesung brachten Abgeordnete den Antrag ein, die Formulierung «können zugänglich gemacht werden» durch «werden öffentlich zugänglich gemacht» zu ersetzen.<sup>116</sup> Der Antrag wurde abgelehnt.<sup>117</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Geheimhaltung den Normalfall und die Veröffentlichung die Ausnahme darstellt. Auch Regierungschef Mario Frick hatte sich nicht in diese Richtung geäußert, sondern lediglich für einen grossen Ermessensspielraum der Regierung plädiert. Er sagte: «(...) Mir scheint gerade bei Berichten, Studien und Gutachten, die die Behörden manchmal auch zur Entscheidung in Auftrag geben, ob ein Thema angepackt werden soll, wie es angepackt werden soll, muss ein sehr breites Ermessen

<sup>107</sup> Gemäss der Antwort von Regierungsrätin Marlies Amann-Marxer auf die Kleine Anfrage der Landtagsabgeordneten Judith Oehri vom 4. September 2013 «Kürzungen der Honorare bei externen Dienstleistern» «sind die Ministerien jeweils darauf bedacht, die Aufträge [an «Juristen, Berater und andere»] zu tiefst möglichen Sätzen zu vergeben.»: Landtags-Protokolle 2013, S. 1394 (Sitzung vom 6. September 2013). Die Antwort von Regierungschef Adrian Hasler auf die Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Erich Hasler vom 19. Juni 2013 «Externe Dienstleistungen» lautete: «Über die Auftragsvergabe an Rechtsanwälte und Berater wird im Einzelfall entschieden. Neben der fachlichen Eignung für die konkrete Fragestellung sind auch die zu erwartenden Kosten sowie die Verfügbarkeit wichtige Kriterien. Die Stundensätze der einzelnen Aufträge an Rechtsanwälte und Berater werden statistisch nicht erfasst. [...] Nach einer allgemeinen Einschätzung werden über die Hälfte der Aufträge mit einer fixen Pauschale respektive einem Kostendach vergeben.» Überdies führte der Regierungschef aus, es würden mit «regelmässig für das Land oder staatsnahe Betriebe tätig werdenden Anwälten, Kanzleien» keine Sonderkonditionen ausgehandelt.

<sup>108</sup> Siehe Kapitel I.D.

<sup>109</sup> Siehe die auf der Website <https://demokratiebewegung.li/de> aufgeschalteten Gutachten zur Verfassungsdiskussion von 2003. Gutachten können auch zu wissenschaftlichen Publikationen umgearbeitet werden, wobei – wie *Lehofer*, *Hans Peter*; «Das sind meine Prinzipien. Ich habe auch andere.» Das professorale Gutachten als juristische Allzweckwaffe, *Journal für Rechtspolitik (JRP)* 20 (2012), S. 351–354, S. 354, fordert – die Auftraggeber offengelegt werden sollten. Siehe z.B. *Hoch*, *Hilmar*; Archivrecht und Grundrechte. Rechtsgutachten zur Quellenedition des Landesarchivs betreffend die 1930er- und 1940er-Jahre, *LJZ* 2011, S. 28–37; *Hoch*, *Hilmar*; Die Regelung des staatlichen Zugriffs auf Fernmeldedaten im Kommunikationsgesetz aus grundrechtlicher Sicht, *LJZ* 2009, S. 99–103; *Winkler*, *Günther*; Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien/New York 2001.

<sup>110</sup> Gesetz vom 19. Mai 1999 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, LGBl. 1999 Nr. 159 LR 172.015).

<sup>111</sup> EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn*, n° 18030/11, Urteil vom 08.11.2016, § 149.

<sup>112</sup> Siehe hierzu EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn*, n° 18030/11, Urteil vom 08.11.2016, §§ 158–170.

<sup>113</sup> Siehe die Belege hierfür in EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn*, n° 18030/11, Urteil vom 08.11.2016, § 168.

<sup>114</sup> BuA Nr. 6/1999, S. 5.

<sup>115</sup> BuA Nr. 2/1998, S. 38, führte zu diesem Artikel (damals noch Art 19) aus: «Diese Bestimmung behandelt von den Behörden in Auftrag gegebene Unterlagen, die als Entscheidungsgrundlagen für einen behördlichen Beschluss oder Entscheidung von überwiegendem allgemeinem Interesse dienen werden. Ein überwiegendes, der Veröffentlichung entgegenstehendes Interesse kann beispielsweise vorliegen, wenn durch die Bekanntgabe der Unterlage die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt oder der Bevölkerung Schaden zugefügt würde. [...] Papiere zur internen Entscheidungsfindung, Machbarkeitsstudien und eigentliche «Handakten» sind nicht von Art 19 erfasst.»

<sup>116</sup> Der Landtagsabgeordnete Egon Matt begründete dies damit (Landtags-Protokolle 1999, S. 686 (Sitzung vom 19. Mai 1999): «Ich denke, dass gerade solche Berichte, Studien und Gutachten oft den Hintergrund von Beschlüssen und Entscheidungen transparent machen und zur Meinungsbildung sehr wichtig sind. Für mich manchmal viel wichtiger als die Entscheidung selbst.»

<sup>117</sup> Landtags-Protokolle 1999, S. 687 (Sitzung vom 19. Mai 1999).

vorhanden bleiben und es sollte eine Kann-Bestimmung sein, wie das gehandhabt werden sollte. Ich denke, dass man hier zu weit gehen würde, da es sich ja nicht um Beschlüsse, um wirklich aktuelle Themen in diesem Zusammenhang handelt. (...)»<sup>118</sup>

In einem Kleinstaat mit wenig rechtswissenschaftlichem Schrifttum sind Gutachten – auch solche älteren Datums<sup>119</sup> – eine wertvolle Quelle für die Auslegung von Verfassung und Gesetzen. Umso wichtiger ist ihre Publikation. Regierung und Landtag sollten deshalb bei jedem Gutachten prüfen, ob es sich zur Veröffentlichung eignet.

---

<sup>118</sup> Landtags-Protokolle 1999, S. 686 (Sitzung vom 19. Mai 1999).

<sup>119</sup> Für die Wissenschaft könnte sich das Studium des einen oder anderen Gutachtens, das mehrere Jahrzehnte alt, aber noch nicht veröffentlicht ist, als Gewinn erweisen. Dies gilt jedenfalls für das Gutachten von Hans Kelsen vom 10. September 1929, abgedruckt in: *Bussjäger, Peter*, Hans Kelsen und der Verfassungsstreit in Liechtenstein, in: Jabloner, Clemens/Olechowski, Thomas/Zeleny, Klaus (Hrsg.), *Das internationale Wirken Hans Kelsens*, Wien 2016, S. 50–61, und für *Nawiasky, Hans*, Rechtsgutachten über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des Vorgehens des fürstlich Liechtensteinischen Regierungschefs Dr. Josef Hoop in der Spitzelaffaire Baron Vogelsang, St.Gallen, 28. Juni 1937; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D41624](http://www.e-archiv.li/D41624); aufgerufen am 10.05.2018.