

Patricia M. Schiess Rütimann

Das Sezessionsrecht der liechtensteinischen Gemeinden

Eine nicht umgesetzte Bestimmung der Verfassungsrevision von 2003

Der von Fürst Hans-Adam II. formulierte Art. 4 Abs. 2 der liechtensteinischen Verfassung sieht seit 2003 ein Austrittsrecht der Gemeinden vor. Hans-Adam behauptete, mit diesem Sezessionsrecht das Selbstbestimmungsrecht Liechtensteins abzusichern. Völkerrechtler und die Venedig-Kommission widersprachen ihm. Das Abspaltungsrecht der Gemeinden bricht überdies mit der in der Erbeinigung von 1606 begründeten und in der Konstitutionellen Verfassung von 1862 bestätigten Unteilbarkeit des Landes. Der Beitrag zeigt zudem die Probleme, die sich ergeben, weil die Einleitung des Austrittsverfahrens bis heute keine gesetzliche Regelung erfahren hat.

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Völkerrecht, Europäisches Verfassungsrecht, Staatsorganisation und Behörden

Zitiervorschlag: Patricia M. Schiess Rütimann, Das Sezessionsrecht der liechtensteinischen Gemeinden, in: Jusletter 16. Januar 2023

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Herkunft von Artikel 1 und 4 der Verfassung
 - 2.1. Artikel 1 Satz 1
 - 2.1.1. Die Formulierung «ein untheilbares und unveräusserliches Ganzes» in § 1 der Konstitutionellen Verfassung
 - 2.1.2. Frühere Formulierungen
 - 2.1.3. Neubewertung durch Hans-Adam II. in den 1990er-Jahren
 - 2.2. Artikel 4
3. Die Revisionsvorschläge von Hans-Adam II.
 - 3.1. Begründungen
 - 3.2. Die verschiedenen Revisionsvorschläge
 - 3.3. Mängel im Verfassungsgebungsverfahren
4. Beurteilung der Revisionsvorschläge
 - 4.1. Beurteilung des Vorschlags vom 2. Februar 2000 durch die Gutachter
 - 4.2. Beurteilung der Initiative des Fürstenhauses vom 2. August 2002 durch die Venedig-Kommission
 - 4.3. Frage nach der Vereinbarkeit mit Artikel 1 der Verfassung von 1921
 - 4.4. Frage nach der Vereinbarkeit mit der Erklärung des Thronfolgers gemäss Artikel 13 der Verfassung
5. Offene Fragen zur Einleitung des Austrittsverfahrens
6. Folgen der Verfassungsrevision von 2003
 - 6.1. Mögliche Folgen des Austritts einer Gemeinde
 - 6.2. Liechtenstein ist ein Einheitsstaat geblieben
 - 6.3. Eine Stärkung der Gemeinden müsste auf anderem Weg erfolgen
7. Fazit

1. Einleitung

[1] Liechtenstein weist eine Fläche von 160 km² auf und zählt elf Gemeinden. Daran und am Grenzverlauf hat sich seit der Vereinigung der Grafschaft Vaduz mit der Herrschaft Schellenberg zum Reichsfürstentum Liechtenstein im Jahr 1719 nichts geändert, abgesehen von der Beilegung von Differenzen mit Österreich¹ und der Abtretung des Ellhorns an die Schweiz. Die Schweiz kompensierte diese Abtretung mit einer in der Ebene gelegenen Fläche.² Auch die Gemeindegrenzen blieben – bis auf wenige kleinere Abtausche³ – unverändert. 2003 änderten sich jedoch die Verfassungsbestimmungen über den Bestand der Gemeinden.⁴ Die Stimmberechtigten hies-

¹ Siehe hierzu PETER BUSSJÄGER, Art. 4 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 3. September 2015), abrufbar unter: https://verfassung.li/Art_4, Rn. 30. (Alle Websites zuletzt besucht am 28. Oktober 2022).

² Siehe DONAT BÜCHEL, «Ellhorn», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL): <https://historisches-lexikon.li/Ellhorn>. Vertrag vom 23. Dezember 1948 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über eine allgemeine Revision der Landesgrenze im Abschnitt Rhein-Würznerhorn, SR 0.132.514.1. Der Gebietstausch umfasste auf beiden Seiten 45 Hektar: Botschaft des Bundesrates vom 22. Februar 1949: BBl 1949 I 384 ff., S. 385.

³ Siehe hierzu Kapitel 2.2 sowie die Fn. 49 und 50.

⁴ Unverändert blieb Art. 110 LV, der die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden regelt.

sen eine umfangreiche Verfassungsrevision gut.⁵ Die Kernpunkte dieser vom Fürstenhaus⁶ initiierten Revision waren die Rolle des Landesfürsten und das Kapitel über die Justiz. Zugleich wurde Artikel 4 der Verfassung von 1921 (LV)⁷ geändert. Seither lautet Art. 4 Abs. 2 LV⁸:

«Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Über die Einleitung des Austrittsverfahrens entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Die Regelung des Austrittes erfolgt durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag. Im Falle einer staatsvertraglichen Regelung ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen in der Gemeinde eine zweite Abstimmung abzuhalten.»

[2] Dieses Austrittsrecht⁹ fand wegen seiner Einmaligkeit im Ausland einige Beachtung.¹⁰ Präziser müsste man allerdings von einem «Recht der Gemeinden, über die Einleitung des Austrittsverfahrens zu entscheiden» oder einem «Recht der Gemeinden, das Austrittsverfahren einzuleiten» sprechen.¹¹ Wenn es erwähnt wird, wird zwar darauf hingewiesen, dass gleichzeitig Artikel 1 der Verfassung von 1921 geändert wurde.¹² Es wird aber nur selten ausgeführt, wie tiefgreifend die Revision war.¹³ Der erste Satz der Verfassung hatte das Fürstentum Liechtenstein nämlich bis 2003 als «ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes» bezeichnet.

⁵ Verfassungsgesetz vom 16. März 2003 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL 2003 Nr. 186, <https://www.gesetze.li/chrono/2003.186>. Zum Gang der Verfassungsrevision siehe Christoph Maria Merki (Hrsg.): Liechtensteins Verfassung, 1992–2002. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich 2015, S. 43 ff.

⁶ Die Volksinitiative vom 2. August 2022, über die am 16. März 2003 abgestimmt wurde, war von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois lanciert worden. Siehe BuA Nr. 88/2002.

⁷ Siehe die ursprüngliche Version der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL 1921 Nr. 15, unter: <https://www.gesetze.li/chrono/1921.015>.

⁸ Siehe die aktuelle Version der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LR 101, unter: <https://www.gesetze.li/konso/1921.015>.

⁹ GIACOMO DELLEDONNE, *Diritto costituzionale e secessione: il caso del Liechtenstein in prospettiva comparata*, DPCE Online, [S.l.], Vol 52, No. 2, July 2022, S. 923–937, abrufbar unter: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1617>, S. 929, hält es für signifikant, dass die Verfassung den problematischen Begriff «Sezession» vermeidet. ALEXANDER OSPELT, *Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden in der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein – Ausgewählte Gesichtspunkte*, in: Patrick Sutter (Hrsg.): *Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag*, Zürich 2003, S. 165–185, S. 165, verwendet den Begriff «Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden».

¹⁰ DELLEDONNE (Fn. 9), S. 924, bezeichnet Art. 4 Abs. 2 LV als «un vero e proprio unicum». EVA MARIA BELSER/GÉRALDINE CATTILAZ, *Die Verfassung Liechtensteins im Dialog*, in: Peter Bussjäger/Anna Gamper (Hrsg.), *100 Jahre Liechtensteinische Verfassung*, Wien und Zürich 2022, S. 39–63, S. 59 f., sprechen von einem «eigenwilligen Austrittsrecht», das «grosszügig und frisch» wirke. Positiv erwähnt wurde das Sezessionsrecht der Liechtensteiner Gemeinden unlängst auch von BASCHI DÜRR, *Free unteres Kleinbasel!*, Schweizer Monat, Ausgabe 1100, Oktober 2022.

¹¹ GL.M. OSPELT (Fn. 9), S. 170; THOMAS MÜLLER/MICHAEL WOHLGEMUTH, *Kontinuität und Wandel. Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins*, herausgegeben von der Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik (SouS), Eschen, Oktober 2021, abrufbar unter: https://sous.li/wp-content/uploads/2021/10/Broschuere_Kontinuitaet_und_Wandel_Web.pdf, S. 63 und 79, sowie ANNA GAMPER, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 76 (2021), S. 1167–1194, S. 1189. Siehe auch Kapitel 6.2.

¹² In der roten Broschüre wurde mit dem Titel «Das Fürstentum Liechtenstein als Staatsverband mit freiwilliger Mitgliedschaft (Art. 1 und Art. 4)» deutlich auf die Verbindung der beiden Verfassungsartikel hingewiesen. PETER BUSSJÄGER, Art. 1 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 31. August 2015), abrufbar unter: https://verfassung.li/Art_1, Rn. 15, weist auf den engen Zusammenhang der Änderung von Art. 1 LV mit der Austrittsmöglichkeit der Gemeinden hin.

¹³ So aber OSPELT (Fn. 9), S. 179, der unter anderem von einem «Schnitt» spricht.

[3] Dieser Beitrag zeigt, dass es problematisch sein kann, althergebrachte Formulierungen zu streichen.¹⁴ Nicht immer handelt es sich bei ihnen um blossе Floskeln. Überdies weist der Beitrag auf einen zweiten Punkt hin: Wird ein politisches Recht staatlicher Körperschaften und/oder ihrer Einwohnerinnen und Einwohner neu in die Verfassung aufgenommen, sollte dies einen Niederschlag im Gesetz finden. Die Berechtigten müssen wissen, welchen Weg sie zu beschreiten haben, wenn sie vom Recht Gebrauch machen wollen.¹⁵

2. Herkunft von Artikel 1 und 4 der Verfassung

[4] Die mit der Verfassungsrevision von 2003 geänderten Artikel 1 und 4 der liechtensteinischen Verfassung von 1921 hatten bei ihrem Erlass im Jahr 1921 zu keinen Diskussionen Anlass gegeben und wurden auch in den Jahrzehnten danach nicht kritisiert. Der erste Satz von Artikel 1 ging auf die Konstitutionelle Verfassung von 1862 (KonV)¹⁶ und auf noch ältere Dokumente zurück, wie im Folgenden ausgeführt wird.

2.1. Artikel 1 Satz 1

2.1.1. Die Formulierung «ein untheilbares und unveräusserliches Ganzes» in § 1 der Konstitutionellen Verfassung

[5] Die Formulierung des ersten Artikels der liechtensteinischen Verfassung lautete von 1862 bis 2003 nahezu gleich. Die Verfassung von 1921 wiederholte nämlich die erste Hälfte des ersten Satzes aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862. § 1 KonV hatte gelautet:

«Das Fürstenthum Liechtenstein bildet in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg ein untheilbares und unveräusserliches Ganzes und als solches einen Bestandtheil des deutschen Bundes.»

[6] Art. 1 Abs. 1 LV erhielt in der Fassung vom 5. Oktober 1921 folgende Formulierung:

«Das Fürstenthum Liechtenstein bildet in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes; die Landschaft Vaduz (Oberland) besteht aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg, die Landschaft Schellenberg (Unterland) aus den Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg.»

¹⁴ GERARD BATLINER, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, sagte im Vorwort: «[...] da werden gültige Artikel, wo sie als störend empfunden werden, von innen als überholt bezeichnet und dementsprechend behandelt.»

¹⁵ ANDREAS GLASER, Die Beilegung des Jurakonflikts – Ein Modell für direktdemokratische Sezession in Europa? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 115 (2014), S. 463–486, S. 485, bezeichnet «verlässliche und vorhersehbare verfassungsrechtliche Verfahren unter möglichst exakter Ermittlung des Willens der betroffenen Bevölkerung» als «Schlüssel» zur Lösung von Gebietskonflikten.

¹⁶ Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862 (KonV), abrufbar unter: www.e-archiv.li/D42357.

[7] 1862 war die Wortfolge «ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes» wichtig für Liechtenstein, das mit der Aufnahme in den Rheinbund 1806 die Souveränität¹⁷ erlangt hatte, seit dessen Gründung Mitglied im Deutschen Bund war und an dem die Revolution von 1848 nicht unbemerkt vorbeigegangen war. Die Formulierung stand nicht zufällig an erster Stelle.¹⁸ Sie belegte nämlich, dass der Staat über sein Territorium verfügt,¹⁹ und nicht der Landesfürst oder das Fürstenhaus.²⁰ Dieses hatte zwar anno 1699 die Herrschaft Schellenberg und 1712 die Grafschaft Vaduz von Graf Jakob Hannibal von Hohenems gekauft.²¹ Dabei gilt es aber anzumerken, dass damit kein Eigentum im heutigen sachenrechtlichen Sinn²² erworben worden war und es auch nicht um den Erwerb von Grundstücken ging. Das Wertvolle an der Herrschaft Schellenberg und der Grafschaft Vaduz war vielmehr, dass es sich bei ihnen um reichsunmittelbare Gebiete innerhalb des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation handelte, die direkt vom Kaiser verliehen wurden.²³ Mit dem Beitritt zum Rheinbund wurde dieses Lehensverhältnis 1806 hinfällig.²⁴ Die beiden Landschaften wurden dadurch jedoch nicht zu Privateigentum des Fürstenhauses.²⁵

[8] Das gesamte Staatsgebiet ist – so brachte es § 1 KonV im Jahr 1862 zum Ausdruck – unabhängig vom Staatsoberhaupt.²⁶ Es steht nicht zu dessen Disposition. Auch im Hausgesetz darf nicht über das Territorium verfügt werden. Die Mitglieder des Fürstlichen Hauses werden durch die

¹⁷ Die Souveränität wurde in Art. II der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 bestätigt. Ebenso in Art. I der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820. Die Deutsche Bundesakte ist abrufbar unter: www.e-archiv.li/D42785, die Wiener Schlussakte unter: www.e-archiv.li/D44744.

¹⁸ BUSSJÄGER (Fn. 12), Art. 1 LV Rn. 4, weist darauf hin, dass die Unteilbarkeit bereits im Diplom von Kaiser Karl VI. vom 23. Januar 1719 über die Erhebung der Grafschaft Vaduz und der Herrschaft Schellenberg zum Reichsfürstentum Liechtenstein erwähnt wurde.

¹⁹ Dies zeigte sich auch daran, dass § 23 Abs. 2 KonV die Zustimmung des Landtages für Staatsverträge verlangte, mit denen «der Staat im Ganzen», «ein Theil desselben oder Staatseigenthum veräussert [wird]». Siehe zu § 23 Abs. 2 KonV auch Fn. 43.

²⁰ GEORG SCHMID, Das Hausrecht der Fürsten von Liechtenstein, Diss. Universität Zürich, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 78 (1978), S. 1–183, abrufbar unter: https://www.eliechtensteinsia.li/viewer/image/000000453_78/22/, S. 113: «Der Staat [...] wurde selber souverän, vom regierenden Monarchen und seinem Haus unabhängig [...]».

²¹ Der Begriff «Kauf» stammt aus den Dokumenten vom 18. Januar 1699 betreffend die Herrschaft Schellenberg und vom 22. Februar 1712 betreffend die Grafschaft Vaduz. Die Dokumente sind zugänglich unter: www.e-archiv.li/D42222 und www.e-archiv.li/D45168.

²² Den Unterschied zwischen Gebietshoheit und Eigentumsrecht strich ZOEPLF, HEINRICH, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, Zweiter Theil, 5. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863, abrufbar unter: <https://doi.org/10.11588/diglit.47607>, § 442 Ziff. III (S. 531), heraus.

²³ Siehe DOPSCH, HEINZ «Liechtenstein (Fürstentum)», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL): [https://historisches-lexikon.li/Liechtenstein_\(Fürstentum\)](https://historisches-lexikon.li/Liechtenstein_(Fürstentum)). Im Kaufvertrag von 1699 wurde die Herrschaft Schellenberg denn auch als «immediat reichs herrschafft Schellenberg» bezeichnet. Für die Grafschaft Vaduz wurde in dem von Kaiser Karl VI bestätigten Kaufvertrag von 1712 die Bezeichnung «immediaté, freye reichßgraf- und herrschafft Vadutz» verwendet.

²⁴ BRENDLE, FRANZ, «Rheinbund», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL): <https://historisches-lexikon.li/Rheinbund>. Siehe Art. 1 und 2 der Rheinbunds-Akte zur Lösung vom «deutschen Reichsgebiete». Die Rheinbunds-Akte vom 12. Juli 1806 ist abrufbar unter: www.e-archiv.li/D42322.

²⁵ Art. 27 der Rheinbunds-Akte nahm «alle Herrschafts- und Feudalrechte», die «wesentlich zur Souveränität gehören» vom Privateigentum aus. PRINZ ULRICH von und zu Liechtenstein, Das Hausgesetz der fürstlichen Familie Liechtenstein, Diplomarbeit Universität Graz, 2008, abrufbar unter: <https://unipub.uni-graz.at/obvugr/206457>, S. 39, sagte etwas verkürzend, dass «Liechtenstein, bisher im «Privatbesitz» einer Familie, plötzlich zum Staat wurde.» Die besondere Bedeutung der miteinander verbundenen Landschaften zeigt auch die Formulierung im Familienvertrag von 1842. Siehe dazu Fn. 38.

²⁶ KLÜBER, JOHANN LUDWIG, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4. Aufl., Frankfurt 1840, abrufbar unter: <https://mdz-nbn-resolving.de/details:bsb10559814>, § 329 (S. 516), brachte es so auf den Punkt: «Das Staatseigenthumsrecht, in dem oben angegebenen Sinn, ist 1) kein Grund- und Bodeneigenthum des regierenden Subjectes oder seiner Familie, an dem ihm unterworfenen Staatsgebiet.»

Wendung «unteilbar und unveräusserlich» daran gehindert, das Land als Ganzes oder einzelne Teile zu veräussern oder das Land aufzuspalten und verschiedenen Mitgliedern zu überlassen.²⁷

[9] Es war sinnvoll, die für das Land wichtige Bestimmung von § 1 KonV in die Verfassung von 1921 aufzunehmen. Dies galt umso mehr, als die totalrevidierte Verfassung von 1921 nach den Vorgaben der Konstitutionellen Verfassung von 1862 geschaffen wurde und eine Reihe von Formulierungen und ganze Bestimmungen ihrer Vorgängerin wiederholte.²⁸ Indem Art. 1 Abs. 1 LV von 1921 zusätzlich alle Gemeinden aufzählte und die beiden Landschaften nannte, machte er klar, dass Oberland und Unterland sowie die elf Gemeinden untrennbar miteinander verbunden waren.²⁹

2.1.2. Frühere Formulierungen

[10] Die Formulierung «untheilbar und unveräusserlich» stellte wie ähnlich lautende Wendungen wie zum Beispiel «untheilbar und unzertrennlich»³⁰ 1862 keine Innovation und – mit Blick auf ausländische Verfassungen³¹ – auch keine Besonderheit dar.³² Unteilbarkeit und Unveräusserlichkeit waren nämlich bis dahin schon die wesentlichen Elemente eines jeden Familienfideikommisses.³³ Ein solcher bezweckt, einer Familie ein bestimmtes Vermögen «dauerhaft und ungeteilt» zu erhalten.³⁴ In der Erbeinigung von 1606³⁵ hatten die Brüder Karl, Maximilian und

²⁷ So ausdrücklich SCHMID (Fn. 20), S. 113. Gl.M. auch GÜNTHER WINKLER, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien 2001, S. 55. Siehe auch HERBERT WILLE, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe. Liechtenstein Politische Schriften (LPS) Band 57, Schaan 2015, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinsia.li/viewer/image/000451671/1/>, S. 250.

²⁸ Siehe z.B. CYRUS BECK, Spuren der liechtensteinischen Konstitutionellen Verfassung von 1862 in der Verfassung von 1921. Kontinuität im Wandel, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 76 (2021), S. 1151–1166, S. 1151 ff.

²⁹ So OSPALT (Fn. 9), S. 179.

³⁰ In der Erbeinigung von 1606 findet sich die Formulierung «das[s] obgenannte Herrschafften und Güeter sambt allen derselben Pertinentien und Zugehörungen, ein ewig gestiftetes zusambgeschlagenes und gewidmetes Corpus, und ein untheilbare und unzertrennliche Massa sein beharren und verbleiben». Siehe die Wiedergabe der Erbeinigung vom 29. September 1606 durch SCHMID (Fn. 20), S. 133–159, und unter www.e-archiv.li/D42783. Die zitierte Passage findet sich bei SCHMID auf S. 135 und im verlinkten Dokument auf S. 2.

³¹ § 3 Abs. 1 der Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen vom 11. Juli 1833 (abrufbar unter: www.e-archiv.li/D44768) lautete: «Sämmtliche Theile des Fürstenthums mit allen Zugehörungen bilden ein untheilbares, unveräusserliches Ganzes.» Art. 1 Satz 1 der luxemburgischen Verfassung vom 21. Juli 1848 (abrufbar unter: <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/ordr/1848/07/09/n1/jo>) lautete: «Das Großherzogthum Luxemburg ist ein unabhängiger, untheilbarer und unveräußerlicher Staat; es bildet einen Bestandtheil des deutschen Bundes gemäß den bestehenden Verträgen.» Die aktuelle Version der luxemburgischen Verfassung (abrufbar unter: <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20200519>) nennt die Unteilbarkeit noch heute. Art. 1 lautet: «Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.» Auch in der französischen Verfassung hat sich der Begriff der Unteilbarkeit von 1791 bis heute bewahrt. Art. 1 Satz 1 lautete 1791: «Le Royaume est un et indivisible». Heute lautet Art. 1 Satz 1: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.» ZOEPFL (Fn. 22), Zweiter Theil, § 444 Ziff. IV (S. 534) sagte 1863 sogar: «Allen deutschen Staatsgebieten kommt die Eigenschaft der Freiheit und Unveräusserlichkeit, den meisten nunmehr auch die Charakter der Untheilbarkeit zu.»

³² Gleicher Meinung für die analoge Formulierung in der Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen ROLAND KIRCHHERR, Die Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen vom Jahre 1833, hist. Diss. Tübingen, Köln 1979, S. 18.

³³ Siehe z.B. § 618 ABGB in der ursprünglichen Version. Er lautete: «Ein Fideicomiss (Familien-Fideicommiss) ist eine Anordnung, kraft welcher ein Vermögen für alle künftige, oder doch für mehrere Geschlechtsfolger, als ein unveräusserliches Gut der Familie erklärt wird.»

³⁴ EBERT, INA, Familienfideikommiss, in: Albrecht Cordes/Heiner Lück/Dieter Werkmüller (Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte (HRG), Band I, 2. Aufl., Berlin 2008, S. 1503.

³⁵ Siehe die Wiedergabe der Erbeinigung vom 29. September 1606 durch SCHMID (Fn. 20), S. 133–159, und unter www.e-archiv.li/D42783.

Gundacker³⁶ ein Familienfideikommiss begründet.³⁷ Sein Fortbestehen und damit die Unteilbarkeit der Güter (inklusive dem erst später dazugekommenen «souverainen Fürstenthum» respektive «unmittelbaren Reichsfürstenthum unter dem Namen Liechtenstein»³⁸) wurde im Familienvertrag von 1842 bestätigt.³⁹ Dieses Familienfideikommiss konnte jedoch wegen der 1806 erlangten Souveränität des Landes für den Umgang mit dem Staatsgebiet keine Wirkungen entfalten.⁴⁰ Die Unteilbarkeit des Staatsgebietes musste deshalb in der Verfassung festgeschrieben werden.

2.1.3. Neubewertung durch Hans-Adam II. in den 1990er-Jahren

[11] Hans-Adam II. sah in der eine lange Vorgeschichte aufweisenden Bestimmung von Art. 1 Abs. 1 LV offenbar etwas Anderes, und zwar etwas Negatives. Er sagte in seiner Thronrede⁴¹ vom 13. März 1997:⁴²

«Betrachten wir unsere Verfassung, so gibt es zwei entscheidende Punkte, bei denen das demokratische Prinzip nicht zur Anwendung kommt oder zumindest eingeschränkt ist: Der erste Punkt betrifft Art. 1 der Verfassung: Dort wird das Fürstentum als unteilbares Ganzes bezeichnet. Das bedeutet, dass eine Gemeinde selbst dann nicht den Staatsverband verlassen darf, wenn sich eine Mehrheit der Gemeindebürger in einer rechtsstaatlichen demokratischen Entscheidung für einen Austritt entschieden hat.»

[12] Mit der Fokussierung auf den von den Gemeinden noch nie geäußerten Wunsch nach Sezession setzte Hans-Adam II. Art. 1 Abs. 1 LV in einen ganz anderen Kontext. Seine ursprüngliche Bedeutung für Liechtenstein und seine Staatlichkeit erwähnte er nicht. Art. 1 LV erhielt denn auch 2003 auf seinen Wunsch hin einen neuen Inhalt. Art. 1 Abs. 1 LV lautet seit 2003:

«Das Fürstentum Liechtenstein ist ein Staatsverband von zwei Landschaften mit elf Gemeinden. Das Fürstentum Liechtenstein soll den innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen dazu dienen, in Freiheit und Frieden miteinander leben zu können. Die Landschaft Vaduz (Oberland) besteht aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg, die Landschaft Schellenberg (Unterland) aus den Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg.»

³⁶ Auch «Gundaker» geschrieben.

³⁷ SCHMID (Fn. 20), S. 61–67. Gemäss PRINZ ULRICH von und zu Liechtenstein (Fn. 25), S. 25, stellte die Unveräußerlichkeit des Familienbesitzes die «wesentlichste Bestimmung» dar.

³⁸ So die Formulierungen in der Einleitung des Familienvertrages vom 1. August 1842. Siehe die Wiedergabe dieses Familienvertrages durch SCHMID (Fn. 19), S. 160–164, und unter www.e-archiv.li/D42786.

³⁹ Siehe insbesondere Ziff. III. des Familienvertrages vom 1. August 1842. So auch SCHMID (Fn. 20), S. 111, und PRINZ ULRICH von und zu Liechtenstein (Fn. 25), S. 38. Siehe zum Familienvertrag Kapitel 4.4.

⁴⁰ SCHMID (Fn. 20), S. 113.

⁴¹ Zur zentralen Rolle der Thronreden im Verfassungskonflikt siehe MERKI (Fn. 5), S. 178.

⁴² Landtags-Protokolle 1997, S. 6.

2.2. Artikel 4

[13] Art. 4 LV der Verfassung von 1921 hatte keinen Vorläufer in der Konstitutionellen Verfassung von 1862. Diese kannte abgesehen von § 1 KonV und von § 23 Abs. 2 KonV (dem Vorläufer von Art. 8 Abs. 2 LV) keine Regelung über das Staats- und Gemeindegebiet und dessen Änderung.⁴³ Sie setzte – wie *Peter Bussjäger* ausführt – vielmehr in § 1 KonV das bestehende Territorium der beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg voraus.⁴⁴

[14] 1921 fand keine Diskussion über Art. 4 LV statt. Dies mag überraschen, weil die Formulierung von Art. 4 LV nicht auf den Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck zurückging – sein Vorschlag beschlug nur die Grenzen des Staatsgebietes⁴⁵ –, sondern auf die Regierungsvorlage von Josef Peer.⁴⁶ Dieser äusserte sich jedoch soweit bekannt nicht zu Art. 4 LV.⁴⁷ Es ist auch keine ausländische Verfassungsbestimmung ersichtlich, an die sich seine Formulierung anlehnte.

[15] Art. 4 LV lautete von 1921 bis 2003:

«Die Änderung der Grenzen des Staatsgebietes oder einzelner Gemeinden desselben, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden können nur durch ein Gesetz erfolgen.»

[16] An dieser Verfassungsbestimmung gab es in all den folgenden Jahrzehnten keine Kritik. Dies überrascht nicht. Seit der Gründung Liechtensteins im Jahr 1719 war es nämlich weder mit Österreich noch mit der Schweiz zu einer Änderung der Grenzen im bewohnten Gebiet gekommen. Es wurden weder neue Gemeinden geschaffen noch bestehende Gemeinden aufgehoben. Trotz zerklüfteter Grenzen sowie Exklaven und Gemeindegebiet in den Alpen⁴⁸ bestand kein Bedürfnis nach einer Arrondierung. Es gab lediglich einzelne⁴⁹ Abtausche unbewohnter Flächen in geringem Umfang, damit öffentliche Bauvorhaben an einem der betreffenden Gemeinde sinnvoll erscheinenden Standort durchgeführt werden konnten.⁵⁰

⁴³ § 23 Abs. 2 KonV lautete: «Es kann jedoch ohne Verwilligung des Landtages durch Verträge mit Auswärtigen weder der Staat im Ganzen noch ein Theil desselben oder Staatseigenthum veräussert, auf kein Staatshoheitsrecht oder Staatsregal zu Gunsten eines auswärtigen Staates verzichtet, oder darüber irgendwie verfügt werden, [...]» § 23 Abs. 2 KonV ist als Reflex des allgemeinen Vorbehaltes des Gesetzes zu sehen, so CYRUS BECK, *Der Vorbehalt des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtsetzungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum»*, Diss. Universität Luzern, Triesenberg 2015, S. 121. Analoge Formulierungen fanden sich Mitte des 19. Jahrhunderts auch in anderen deutschen Staaten: HEINRICH ZOEPLF, *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse*, Erster Theil, 5. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863, abrufbar unter: <https://doi.org/10.11588/diglit.47606>, § 396 Ziff. VI (S. 383).

⁴⁴ BUSSJÄGER (Fn. 1), Art. 4 LV Rn. 2.

⁴⁵ Der Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck vom Januar 1919 (abrufbar unter: www.e-archiv.li/D47275) lautete: «Art. 1 Abs. 3: Die Grenzen des Staatsgebietes dürfen nur durch ein Gesetz geändert werden.» Die Änderung der Grenzen der Gemeinden wurden von Becks Verfassungsentwurf nicht thematisiert.

⁴⁶ § 4 des Verfassungsentwurfs von Regierungschef Josef Peer (abrufbar unter: www.e-archiv.li/D45308) wurde unverändert zu Art. 4 LV.

⁴⁷ Im Bericht «Josef Peer informiert den neuen Regierungschef Josef Ospelt über den Stand der Verfassungsrevision» vom 18. April 1921 (abrufbar unter: www.e-archiv.li/D45318) finden sich keine Bemerkungen zu § 4 RV sowie zu den Grenzen des Staatsgebiets und der Gemeinden.

⁴⁸ Siehe BERND MARQUARDT, «Gemeinde», Stand: 31.12.2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL)*: <https://historisches-lexikon.li/Gemeinde>.

⁴⁹ Siehe die Auflistung aller entsprechenden Gesetze unter der Ordnungsnummer LR 142.2: <https://www.gesetze.li/konso/gebietssystematik?lrstart=14>.

⁵⁰ So zuletzt das Gesetz vom 5. März 2020 über die Änderung der Gemeindegrenzen Triesen/Triesenberg, LGBl. 2020 Nr. 168 LR 142.25, <https://www.gesetze.li/konso/2020.168>, und der dazugehörige BuA Nr. 7/2020 mit Plänen.

3. Die Revisionsvorschläge von Hans-Adam II.

[17] Die ersten Argumente für die Verfassungsrevision von 2003 legte Hans-Adam II. 1993 vor. Im Folgenden werden einschlägige Äusserungen von ihm wiedergegeben. Daran anschliessend werden die Formulierungen der verschiedenen Revisionsvorschläge präsentiert. Zuletzt folgen Hinweise auf zwei Leerstellen im Verfahren: Es wurde kein Bezug auf Sezessionsverfahren in anderen Staaten genommen. Überdies wurden die Gemeinden nicht einbezogen.

3.1. Begründungen

[18] Als Hans-Adam II. seine Vorstellungen einer Verfassungsrevision erstmals präsentierte, sprach er vom Selbstbestimmungsrecht.⁵¹ Er stellte hierbei jedoch keinen Bezug zu den Gemeinden her.⁵² Erst 1997 erwähnte Hans-Adam II. die Gemeinden und ihr allenfalls auftretendes Bedürfnis, den Staatsverband zu verlassen. Den Begriff «Selbstbestimmung» nannte Hans-Adam II. dabei nicht. Er skizzierte lediglich einen theoretisch möglichen Konflikt mit dem demokratischen Prinzip: Dass eine Gemeinde den Staatsverband selbst dann nicht verlassen darf, wenn sich eine Mehrheit ihrer Bürger für einen Austritt entschieden hat.⁵³ 1999 erklärte Landtagspräsident PETER WOLFF, der Fürst⁵⁴ wolle eine Änderung in Art. 1 LV, «dass nicht mehr von einem unteilbaren und unveräusserlichen Ganzen die Rede ist, sondern dass von Anfang an, also im ersten Artikel dieser Verfassung, statuiert wird, dass der derzeitige Zusammenschluss dieser zwei Landschaften und 11 Gemeinden rein auf Freiwilligkeit beruht und dass jeder Teil dieses Ganzen jederzeit, ohne dass die anderen Gemeinden oder die andere Landschaft gefragt werden müssen, diesen Staatsverband wieder verlassen kann, wenn nur die Stimmbürger der entsprechenden Gemeinde oder der entsprechenden Landschaft sich entsprechend entscheiden sollten. Das unter dem Übertitel «Selbstbestimmungsrecht».⁵⁵

[19] Im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000 (so genannte «rote Broschüre» oder «rotes Büchlein») wurde der Wunsch nach Änderung von Art. 1 und 4 LV als erster der «drei wesentlichen Bereiche» kurz dargestellt, in dem keine Einigung zwischen Fürstenhaus und Verfassungskommission des Landtages erzielt werden konnte. Bei der Erörterung von Art. 4 LV sagte die rote Broschüre insbesondere:

«Das Fürstentum Liechtenstein könnte mit der Änderung von Art. 1 und Art. 4 einen weiteren entscheidenden Schritt bei der Verwirklichung des demokratischen Prinzips

⁵¹ Dem Selbstbestimmungsrecht widmete Hans-Adam II. in dieser Zeit verschiedene Vorträge und Reden im Ausland, siehe Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein, *Der Staat im dritten Jahrtausend*, Bern 2010, S. 21 ff. Siehe auch das von ihm im Jahr 2000 mitgegründete Liechtenstein Institute on Self-Determination: <https://lisd.princeton.edu/mission-statement>.

⁵² Landtags-Protokolle 1993, S. 5 (Thronrede vom 12. Mai 1993): «Ich bin sehr glücklich, dass sich unser kleines Land nun international für das Selbstbestimmungsrecht einsetzt, aber um glaubwürdig zu sein, sollte es keine Zweifel geben, dass das Selbstbestimmungsrecht in unserem eigenen Land voll verwirklicht ist.» Bezug genommen wird dann im nächsten Satz auf die Abschaffung der Monarchie. Landtags-Protokolle 1993, S. 631 f. (Thronrede vom 6. November 1993): «Wir sind darauf angewiesen, dass international das Selbstbestimmungsrecht fest verankert ist, damit auch in Zukunft das Selbstbestimmungsrecht des liechtensteinischen Volkes bewahrt bleibt.»

⁵³ Landtags-Protokolle 1997, S. 6 (Thronrede vom 13. März 1997).

⁵⁴ Indem Landtagspräsident Peter Wolff den betreffenden Abschnitt ausdrücklich mit «S.D. der Landesfürst schlägt eine Änderung [...] vor.» einleitete, zeigte er, dass die Initiative nicht von der Regierung oder dem Landtag ausgegangen war.

⁵⁵ Landtags-Protokolle 1999, S. 1283 (Sitzung vom 16. September 1999).

machen, Verfassungsgeschichte schreiben und dem weltweiten Verlangen nach einer besseren Absicherung des Selbstbestimmungsrechtes Nachdruck verleihen, was in unserem eigenen Interesse liegt.»⁵⁶

[20] Aus der Einleitung ging deutlich hervor, dass das Fürstenhaus eine Uminterpretation des Prinzips des Selbstbestimmungsrechtes gegenüber dem herkömmlichen Verständnis in der UNO-Charta etc. wünschte. In der roten Broschüre war zu lesen:

«Diese Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes hat immer wieder zur Unterdrückung von Minderheiten [...] geführt. [...] Aus liechtensteinischer Sicht hat diese problematische Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes darüber hinaus einen weiteren grossen Nachteil: Wir unterscheiden uns nicht von unseren Nachbarn in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur. Deshalb könnte unser Selbstbestimmungsrecht in einem vereinten Europa langfristig gefährdet sein. Aus diesem Grund hat das Fürstentum Liechtenstein ein wesentliches Interesse an einer anderen Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes, und zwar im Sinne eines Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene.»⁵⁷

[21] In den Erläuterungen zu Art. 4 LV im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 1. März 2001 (so genannte «grüne Broschüre» oder «grünes Büchlein») wurde die oben zitierte Aussage zur Verwirklichung des demokratischen Prinzips wörtlich wiederholt. Gegenüber der Version von 2000 wurde noch stärker zugespitzt:

«[...] Mehrheitlich wurde das Selbstbestimmungsrecht dahingehend interpretiert, dass es nur Gruppen zusteht, welche sich durch Rasse, Religion, Sprache oder Kultur von ihren Nachbarn unterscheiden [...] Für die liechtensteinische Bevölkerung ist diese Interpretation eine direkte Bedrohung ihres eigenen Selbstbestimmungsrechtes, denn sie unterscheiden sich nicht von ihren Nachbarn in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur.⁵⁸ Durch die Mitgliedschaft in der UNO, dem Europarat, der WTO und den EWR konnten zwar die Souveränität des Fürstentums Liechtenstein und das Selbstbestimmungsrecht seiner Bevölkerung besser abgesichert werden, aber die verschiedenen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass die Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht kleiner Staaten und ihrer Bevölkerung in Europa weiterhin gefährdet bleiben. Nur eine neue Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene wird sowohl das Selbstbestimmungsrecht der liechtensteinischen Bevölkerung im Völkerrecht langfristig absichern als auch die Unterdrückung von Minderheiten und ethnische Säuberungen verhindern. [...]»⁵⁹

[22] In einem Zeitungsinterview führte Hans-Adam II. ein weiteres Argument ins Feld. Er nahm dabei Bezug auf eine mögliche Mitgliedschaft Liechtensteins in der Europäischen Union:

⁵⁶ Rote Broschüre, S. 3.

⁵⁷ Rote Broschüre, S. II. Sehr ähnlich auch Landtags-Protokolle 2000, S. 2 (Thronrede vom 16. Februar 2000).

⁵⁸ Sehr ähnlich auch Landtags-Protokolle 2000, S. 2 (Thronrede vom 16. Februar 2000).

⁵⁹ Grüne Broschüre, S. 3.

«[...] Sollten wir eines Tages doch aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen der EU beitreten, [...], und wir haben das Selbstbestimmungsrecht nicht in unserer Verfassung verankert, dann sind wir dort drinnen geblieben und gefangen. Wenn wir aber das Selbstbestimmungsrecht in der Form in unserer Verfassung verankert haben, wie wir es vorsehen, dann können wir der EU nur mit dem Vorbehalt beitreten, dass wir zumindest auf Gemeindeebene austreten können. Und dann könnten ja auch alle Gemeinden austreten, wenn sie der EU nicht mehr angehören wollen. Dann bleibt nur noch ein Mantel zurück und wir können einen neuen Staat bilden. Der Austritt Grönlands aus der EU war diesbezüglich ein Präzedenzfall.»⁶⁰

[23] Diese Äusserung wurde in der Landtagsdebatte vom 20. Dezember 2001 scharf kritisiert.⁶¹

[24] Die Regierung ihrerseits sprach manchmal vom «Austrittsrecht der Gemeinden»,⁶² dann aber auch vom «Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden».⁶³ Sie sagte in ihrem Bericht vom 20. November 2001 zur Abänderung der Verfassung (BuA Nr. 87/2001):

«Der Grund dieses Reformvorschlages ist von aussenpolitischer Natur. Dem Fürstentum Liechtenstein ist es im Lauf der vergangenen dreissig Jahre gewiss gelungen, durch Mitgliedschaften in internationalen Organisationen die Souveränität des Landes im Rahmen des Möglichen abzusichern. Angesichts des derzeitigen Standes des Völkerrechtes ist dem liechtensteinischen Volk die politische Freiheit in der Form des Selbstbestimmungsrechtes nach aussen jedoch nicht hinreichend demokratisch abgesichert. Das Selbstbestimmungsrecht wird nämlich im Allgemeinen nur Völkern zugestanden, die sich nach Rasse, Religion, Sprache und Kultur, nicht aber sozial und wirtschaftlich von ihren Nachbarn unterscheiden.»⁶⁴

[25] Hans-Adam II. wollte mit der Aufnahme des Austrittsrechts in die Verfassung ein Zeichen setzen⁶⁵ und die Souveränität Liechtensteins absichern.⁶⁶ Der Landtag und die Regierung sahen hingegen keinen Bedarf für eine solche Revision.⁶⁷

⁶⁰ GÜNTHER FRITZ, «Ich gehe davon aus, dass die Regierung Hasler auch inhaltlich dahinter steht» (Interview von Fürst Hans-Adam II. mit Günther Fritz), Vaterland, 15. Dezember 2001, S. 4–7, S. 5 dritte Spalte.

⁶¹ Siehe Landtags-Protokolle 2001, S. 1525 (Abgeordneter Paul Vogt): «Ich bezweifle, ob solche Gedankenspielerien die Glaubwürdigkeit Liechtensteins in der internationalen Staatengemeinschaft fördern.» S. 1528 (Abgeordneter Peter Sprenger): «Zusammengefasst: Man tritt aus irgendwelchen Gründen der EU bei. Wenn es einem nicht mehr passt, werden die elf Gemeinden tröpfchenweise schön langsam austreten, und dann hat die EU noch einen schönen Mantel namens Liechtenstein, und dann beginnt man ein neues Spiel als Staat. In einem solchen vom Fürsten skizzierten Vorgehen erblicke ich, offen gesagt, einen gravierenden Verstoss gegen Treu und Glauben, der auch im Völkerrecht nicht zulässig ist. Ich kann mir schlecht vorstellen, dass die übermächtige EU ein derart offensichtlich vertragswidriges Verhalten eines Kleinstaates sanktionslos entgegennehmen würde.»

⁶² BuA Nr. 87/2001, S. 2; BuA Nr. 88/2002, S. 13.

⁶³ BuA Nr. 87/2001, S. 20; BuA Nr. 135/2002, S. 18 f.

⁶⁴ BuA Nr. 87/2001, S. 20.

⁶⁵ Ähnlich BuA Nr. 135/2002, S. 19, der Art. 4 Abs. 2 LV «auch als programmatische Bestimmung» bezeichnete.

⁶⁶ So ausdrücklich OSPELT (Fn. 9), S. 170.

⁶⁷ In der Landtagsdebatte vom 21. November 1996 (Landtags-Protokolle 1996, S. 2319–2423), in der über den Bericht beraten wurde, in dem die Verfassungskommission alle Bestimmungen auflistete, die ihrer Meinung nach hätten überarbeitet werden müssen, um das dualistische System einer klareren Regelung zuzuführen, wurden die Gemeinden ebenso wenig thematisiert wie Art. 1 und 4 LV.

[26] Später brachte Hans-Adam II. in einem Interview⁶⁸ zum Erscheinen seines Buches «Der Staat im dritten Jahrtausend» weitere Erklärungen vor. Er sagte, es gehe ihm darum, «die Dezentralisierung zu fördern und nicht das Auseinanderbrechen der Staaten». ⁶⁹ Auf die Kernaufgaben des Staates angesprochen, antwortete er dem Interviewer: «Der Staat sollte aus meiner Sicht theoretisch kein Monopol⁷⁰ auf das Staatsgebiet haben.⁷¹ In Liechtenstein haben wir das verwirklicht. So zwingt man den Staat, ein guter Dienstleister zu sein.»

3.2. Die verschiedenen Revisionsvorschläge

[27] Art. 4 Abs. 2 LV lautete in der Version der roten Broschüre vom 2. Februar 2000 und der grünen Broschüre vom 1. März 2001:

«Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Der Austritt ist gesetzlich oder jeweils von Fall zu Fall vertraglich zu regeln. Über den Austritt entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen Landesangehörigen. Sollte eine Mehrheit dem Austritt zustimmen, kann der Landesfürst innerhalb von 30 Tagen verlangen, dass nach sechs Monaten ein zweites Mal über den Austritt abgestimmt wird.»

[28] Warum Hans-Adam II. den Satz «Sollte eine Mehrheit dem Austritt zustimmen, kann der Landesfürst [...]» vorsah, geht aus den Erörterungen nicht hervor. Es wird auch nicht ausgeführt, in welchen Konstellationen sich seiner Meinung nach eine zweite Abstimmung aufdrängen würde. Auf jeden Fall brachte diese Regelung Unsicherheit mit sich. Sie zeigte überdies wenig Vertrauen in die Urteilskraft der Stimmberechtigten. So oder so hätte ein Austritt gemäss diesem Vorschlag die Zustimmung des Landesfürsten gebraucht, ist diese doch sowohl für Gesetze als auch für Staatsverträge erforderlich.

[29] Die Formulierung des Verfassungsvorschlags im Antrag der Regierung vom 20. November 2001 (BuA Nr. 87/2001) berücksichtigte die Rückmeldungen der von der Regierung und dem Fürstenhaus beigezogenen Gutachter.⁷² Er sah deshalb eine geänderte Formulierung von Art. 4 Abs. 2 LV vor:

⁶⁸ Siehe das Interview von Stefan Beig mit Hans-Adam II. vom 18. November 2017 «Der Staat soll nicht nur einer privilegierten Schicht dienen, sondern allen Menschen» auf der Website des Austrian Institute, abrufbar unter: <https://austrian-institute.org/de/blog/interview-mit-fuerst-hans-adam-ii/>.

⁶⁹ Frage von STEFAN BEIG: «Ihre Vorschläge sind weitreichend: Der Staat soll sogar das Monopol auf sein Territorium aufgeben. Das bedeutet: Selbst Gemeinden können sich durch Mehrheitsentscheidungen vom Staat lösen. Ist das durchführbar? Sollen mitten im Zentrum eines existierenden Staates gelegene Bundesländer zu neuen Staaten werden können?» Antwort von Hans-Adam II.: «Mir geht es darum, die Dezentralisierung zu fördern und nicht das Auseinanderbrechen der Staaten. In der Vergangenheit sind Staaten immer wieder auseinandergebrochen, und das war selten ein friedlicher Prozess. Das Fürstentum Liechtenstein ist einer der ältesten, wenn nicht der älteste Staat, der innerhalb seiner heutigen Grenzen überlebt hat. [...]»

⁷⁰ Von und zu Liechtenstein (Fn. 51), S. 8, bezeichnet den «traditionellen Staat als Monopolunternehmen» mit einem «schlechten Preis-Leistungs-Verhältnis» und als «Gefahr für die Menschheit».

⁷¹ Von und zu Liechtenstein (Fn. 51), S. 104: «Ein Staatsmodell, das den Frieden, den Rechtsstaat, die Demokratie und den Wohlstand der Bevölkerung sichert, muss dem Staat das Monopol über sein Territorium entziehen. Das «Auswandern» der Bevölkerung wird in unserer heutigen Welt nur dann zu einer realistischen Alternative, wenn die betroffene Bevölkerung mit ihrem Territorium «auswandern» kann.»

⁷² BuA Nr. 87/2001, S. 12 f. Siehe zur Begutachtung sogleich Kapitel 4.1.

«Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Über den Austritt entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen Landesangehörigen. Der Austritt ist gesetzlich oder jeweils von Fall zu Fall vertraglich zu regeln. Im Falle einer vertraglichen Regelung ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen eine zweite Abstimmung abzuhalten.»⁷³

[30] Die zum geltenden Recht gewordene Formulierung der Volksinitiative von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois vom 2. August 2002 lautete noch einmal anders, nämlich:

«Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Über die Einleitung des Austrittsverfahrens entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Die Regelung des Austrittes erfolgt durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag. Im Falle einer staatsvertraglichen Regelung ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen in der Gemeinde eine zweite Abstimmung abzuhalten.»⁷⁴

[31] An der Formulierung des ersten Satzes von Art. 4 Abs. 2 LV wurde seit dem Vorschlag vom 2. Februar 2000 nichts mehr geändert. Der Rest wurde zweimal umformuliert. Dies zeigt, dass dem Verfahren zumindest zu Beginn weniger Gewicht beigemessen wurde als dem plakativen ersten Satz. Er klingt, wie wenn den Gemeinden ein absolutes Recht auf Austritt zustünde, das sie auch gegen den Widerstand einer Mehrheit im Land durchsetzen können.⁷⁵ Dem ist jedoch nicht so. Der Bericht der Regierung vom 20. November 2001 (BuA Nr. 87/2001) stellte klar: «Beide Arten von Regelungen des Austritts bedürfen der Zustimmung des Landesfürsten, des Landtages und allenfalls des Volkes.»⁷⁶ Die in der Initiative vom 2. August 2002 gewählte Formulierung sollte dies noch stärker betonen. Die Regierung verdeutlichte in ihrer Stellungnahme vom 26. November 2002 (BuA Nr. 135/2002): «Die Abänderungen von Art. 4 Abs. 2, wie sie heute in der Initiativvorlage gegenüber der Regierungsvorlage zum Ausdruck kommen, machen klar, dass der Austritt einer Gemeinde auf jeden Fall der Zustimmung des Gesetzgebers bedarf, unabhängig davon, ob der Austritt im Rahmen eines Gesetzes oder eines Staatsvertrages erfolgt. Der Gesetzgeber ist seinerseits frei, ein allgemeines Gesetz über das Austrittsverfahren zu erlassen oder von Fall zu Fall ein Gesetz zu erlassen. Die Gemeinden haben kein absolutes Austrittsrecht, sondern lediglich die Befugnis, ein Austrittsverfahren einzuleiten.»⁷⁷

⁷³ BuA Nr. 87/2001, S. 46.

⁷⁴ BuA Nr. 88/2002, S. 30.

⁷⁵ RENÉ RHINOW, Rechtsgutachten im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Basel, 18. April 2000, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Gutachten-Rhinow.pdf/view>, S. 32 f., und BERND-CHRISTIAN FUNK, Rechtsgutachten über Fragen der Reform der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, erstattet im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Wien, Januar 2001, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Gutachten-Funk.pdf/view>, S. 13, scheinen davon ausgegangen zu sein, dass die Version vom 2. Februar 2000 ein absolutes Austrittsrecht auch gegen den Willen der Mehrheit vorsah. WINKLER (Fn. 27), S. 63, ging demgegenüber davon aus, die Mitwirkung des Landtags und des Landesfürsten gegeben waren.

⁷⁶ BuA Nr. 87/2001, S. 32 f.

⁷⁷ BuA Nr. 135/2002, S. 18.

3.3. Mängel im Verfassungsgebungsverfahren

[32] Weder in der roten oder grünen Broschüre noch später wurde auf Fälle eingegangen, in denen ein Staat⁷⁸ oder Gliedstaat auseinanderbrach,⁷⁹ Gemeinden die Kantonszugehörigkeit änderten,⁸⁰ sich trennten oder zusammenschlossen. Der Wunsch von Hans-Adam II., auf internationaler Ebene ein Zeichen zu setzen, erklärt, warum der Vergleich mit Gemeindefusionen, Kantonswechseln etc. vermieden wurde. Gleichwohl hätte die Analyse von Bestimmungen, die solche Entscheidungsprozesse regeln, Hinweise geben können, auf was bei der Ausgestaltung des Verfahrens geachtet werden sollte. Es wäre dann zum Beispiel wohl früher die Frage nach den Folgen für die Staatsangehörigkeit aufgeworfen worden.⁸¹

[33] Wären die Bestimmungen nicht durch eine Volksinitiative eingebracht worden, sondern im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren über einen Bericht und Antrag der Regierung, so hätten Landtag und Regierung an den Formulierungen feilen können. Überdies wären sie einer Vernehmlassung zugeführt worden.⁸² In der Regel machen die Gemeinden von der Möglichkeit, sich im Vernehmlassungsverfahren zu äussern, Gebrauch, wenn sie ein Antrag betrifft. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass sie ihre Meinung zu Art. 4 Abs. 2 LV geäußert hätten. So wie die Diskussion bis zur Volksabstimmung vom 16. März 2003 verlief, sahen die Gemeinden aber offensichtlich keinen Grund, sich in die Debatte einzuschalten. Das Thema Gemeindefusion war in beiden Landeszeitungen das Einzelthema mit der geringsten Aufmerksamkeit; in den Inseraten der Befürworterseite wurde es so gut wie nie angesprochen, und unmittelbar vor der Abstimmung wurde es gar nicht mehr thematisiert.⁸³

[34] Ob die Gemeinden ein Austrittsrecht wünschten, fragte Hans-Adam II. nicht. Die Gemeinden hatten vor 2003 kein solches verlangt und zeigten auch danach kein Interesse an einer gesetzlichen Regelung des Verfahrens. Trotz oder vielleicht wegen der grossen Unterschiede in Einwohnerzahl und Fläche und der sehr unterschiedlichen finanziellen Situation⁸⁴ sind keine Spaltungs-

⁷⁸ In der roten Broschüre (auf S. II) wurde auf das «traurige Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens» verwiesen.

⁷⁹ Hans-Adam II. verweist soweit ersichtlich erst in Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein, Geleitwort, in: Agostino Carrino (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie in der Verfassung von Liechtenstein, Turin 2009, S. 9–17, S. 15 f., auf die Entstehung des Kantons Jura und auf Québec. Zu den verschiedenen Volksabstimmungen, die für die Lösung des Jurakonfliktes notwendig waren, und was man aus dem Prozess lernen kann, siehe GLASER (Fn. 15), S. 484 ff. Siehe auch die Aufzählung der Elemente, die eine Volksabstimmung begleiten sollten, bei FRANCESCO PALERMO, Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?, in: Giacomo DelleDonne/Giuseppe Martinico (Hrsg.): The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference, London 2019, S. 265–279, S. 275 ff.

⁸⁰ Siehe aktuell die Fusion von Claveleyres mit Murten, die den Wechsel der Gemeinde Claveleyres vom Kanton Bern in den Kanton Freiburg voraussetzte: Botschaft des Bundesrates vom 11. September 2020: BBl 2020 7447 ff. und Bundesbeschluss vom 18. Dezember 2020: AS 2021 243.

⁸¹ Siehe BuA Nr. 135/2002, S. 22 f.

⁸² Bei BuA Nr. 87/2001 (siehe S. 13) handelte es sich formell um eine Regierungsvorlage, materiell aber um den geänderten Vorschlag des Fürstenhauses. Es wurde keine Vernehmlassung durchgeführt.

⁸³ FRANK MARCINKOWSKI/WILFRIED MARXER, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften (LPS) Band 47, Schaan 2010, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000474881/1/>, S. 185 f. und S. 234.

⁸⁴ ANDREAS BRUNHART, Liechtensteins Gemeinde- und Landesfinanzen unter besonderer Berücksichtigung von Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung (Beiträge Liechtenstein-Institut, 45/2019), BERN 2019, S. 103–133, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2015/7435/5718/LI-Beitrage_45_2019_Gemeinden_Brunhart_Gemeinde_und_Landesfinanzen.pdf, S. 109: Alle Gemeinden verfügten in den letzten Jahren über Reserven, wenn auch über unterschiedlich hohe. Siehe auch ANDREAS BRUNHART, Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein. Datenstand: 24. Juni 2021, herausgegeben von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz, 15. Juli 2021, abrufbar unter: <https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/4216/3058/6205/>

tendenzen auszumachen. Auch wenn die Bevölkerung bestens darüber informiert ist, was jenseits der Grenze besser funktioniert und billiger zu haben ist, war und ist kein Verlangen auszumachen, zu Vorarlberg⁸⁵ zu gehören, sich dem Kanton St. Gallen oder Graubünden anzuschliessen⁸⁶ oder gar zu versuchen, zu einem unabhängigen Kleinststaat zu werden. Dazu kommt, dass sich viele Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner dank doppelter Staatsangehörigkeit⁸⁷ jederzeit im einen oder anderen (Nachbar-)Staat niederlassen dürften.⁸⁸

4. Beurteilung der Revisionsvorschläge

[35] Der Vorschlag des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000 wurde durch den Landtag und das Fürstenhaus sechs Gutachtern unterbreitet. Zum Initiativtext vom 2. August 2002 erging eine Stellungnahme der Venedig-Kommission. Alle diese Beurteilungen konzentrierten sich auf völkerrechtliche Aspekte. Darum erfolgt anschliessend an ihre Darstellung eine eigene verfassungsrechtliche Analyse, die Art. 1 und Art. 13 LV in den Vordergrund rückt.

4.1. Beurteilung des Vorschlags vom 2. Februar 2000 durch die Gutachter

[36] Im Herbst 1999 beschloss die Verfassungskommission des Landtages, via die Regierung bei vier ausländischen Experten (Stephan Breitenmoser, Jochen Abr. Frowein, Bernd-Christian Funk,

Wirtschafts- und Finanzdaten-2021-1-.pdf, S. 36, und Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vernehmlassungsbericht der Regierung vom 28. Juni 2022 betreffend die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes (FinAG), S. 20 f. abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/srk/vnb-totalrevision-finag.pdf>. Eingängig auch die Darstellung von THOMAS LORENZ/DORIS QUADERER, Impuls: Finanzausgleich, Gemeindefinanzen, Gemeindeautonomie. Ein Update. herausgegeben von der Stiftung Zukunft.li, Ruggell, 25. Februar 2022, abrufbar unter: https://www.stiftungzukunft.li/application/files/1916/4563/3081/Impuls-Finanzausgleich_hoch.pdf, S. 35, zur Ertragsstruktur der Gemeinden.

⁸⁵ An Liechtenstein grenzen Feldkirch, Frastanz und Nenzing. Zu Frastanz und Nenzing besteht wegen der Berge keine direkte Verkehrsverbindung. Feldkirch ist mit seinen knapp 35'000 Einwohnerinnen und Einwohnern fast so gross wie Liechtenstein.

⁸⁶ Der Beitritt zu einem Kanton bräuchte gemäss Art. 53 Abs. 2 BV die Zustimmung der Kantonsbevölkerung sowie von Volk und Ständen. Siehe dazu z.B. JÜRIG M. TIEFENTHAL, Kantonsgründung, Sezession und Inkorporation im Bundesstaat. Eine Würdigung des geltenden schweizerischen Verfassungsrechts, recht (Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis) 2017, S. 67–80, S. 79. In der Motion von Nationalrat Dominique Baettig «Erleichterte Integration grenznaher Regionen als neue Schweizer Kantone» (Geschäft 10.3215) war von Liechtenstein nicht die Rede. Der Bundesrat führte am 19. Mai 2010 aus: «Eine Revision der Bundesverfassung, die den an unseren Staat angrenzenden Regionen die Möglichkeit geben würde, sich der Schweizerischen Eidgenossenschaft anzuschliessen, würde einen unfreundlichen politischen Akt darstellen [...]. [...] Diese Revision wäre nicht nur politisch unangemessen, sondern auch aus Sicht des Völkerrechts problematisch. Sie würde ein Grundprinzip der Völkerrechtsordnung verletzen, da es in dieser kein allgemeines Sezessionsrecht gibt. [...]» Der Bundesrat verwies in seiner Stellungnahme vom 30. August 2017 zur Interpellation von Nationalrat Christian Imark «Veltlin zur Schweiz?» (Geschäft 17.3479) auf seine Antwort vom 19. Mai 2010.

⁸⁷ 2020 hatten 28% der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner mehr als eine Staatsangehörigkeit (2015: 25%, 2010: 22%). 31,7% der Doppelbürgerinnen und -bürger hatten die italienische Staatsangehörigkeit, 24,2% die deutsche, 17,2% die schweizerische, 13,7% die österreichische, 16,5% eine andere. Alle Daten aus: Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein, Volkszählung 2020. Erste Ergebnisse, Vaduz, Dezember 2021, abrufbar unter: https://www.statistikportal.li/statistikportal/publications/111-volkszaehlung/2020/01/1/111.2020.01_01_vz-2020-erste-ergebnisse.pdf.

⁸⁸ Seit Jahren wandern mehr Personen ein als aus. 2020 wanderten 713 Personen ein und 432 Personen aus: Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein, Migrationsstatistik 2020, 2. Version, Vaduz, März 2022, S. 30 und S. 78, abrufbar unter: https://www.statistikportal.li/statistikportal/publications/723-migrationsstatistik/2020/01/1/723.2020.02_01migrationsstatistik-2020.pdf.

René Rhinow) Gutachten einzuholen. Im Sommer 2000 legte das Fürstenhaus Franz Matscher und Günther Winkler dieselben Gutachtensfragen vor.⁸⁹

[37] STEPHAN BREITENMOSER erklärte, dass Gemeinden keine Träger des äusseren Selbstbestimmungsrechts sein können.⁹⁰ Die Liechtensteiner Gemeinden bildeten kein Volk im Sinne der UN-Pakte, weil sie gegenüber dem Gesamtstaat Liechtenstein keine Abgrenzungsmerkmale aufweisen.⁹¹ Auch RENÉ RHINOW gelangte zum Schluss, dass die Gemeinden nicht Träger des Selbstbestimmungsrechts sind.⁹² BERND-CHRISTIAN FUNK wies darauf hin, dass der Revisionsvorschlag einen «neuen Akzent» setze, «der sich historisch kaum in die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand des Selbstbestimmungsrechts als Legitimationsgrundlage für Schritte der Sezession einordnen lässt. Es geht weder um nationale Identität noch um politische Selbstbestimmung noch um den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen. Nichts davon ist für das Fürstentum Liechtenstein und seine elf Gemeinden auch nur im entferntesten relevant.»⁹³ JOCHEN ABR. FROWEIN betonte – wie BERND-CHRISTIAN FUNK⁹⁴ – die negativen Folgen, die das Austrittsrecht der Gemeinden haben könnte. Er bezeichnete ein solches jederzeitiges Austrittsrecht als «erheblichen Störfaktor im Rahmen der Völkerrechtsordnung».⁹⁵ GÜNTHER WINKLER hob hervor, dass der Austritt einer Gemeinde auf jeden Fall den Erlass eines Gesetzes oder den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages voraussetze.⁹⁶ Aus diesem Grund brauchte er nicht darauf einzugehen, ob die Gemeinden Träger des Selbstbestimmungsrechts sind. Trotz der «weitreichenden praktischen und rechtlichen Folgen» eines Austritts⁹⁷ hielt er die neue Bestimmung für «mit der geltenden Verfassungssystemkonform». Und zwar deshalb, weil sie Bedacht auf das Volk nehme, die Möglichkeiten der direkten Demokratie und die politische Freiheit der Gemeindebürger erweitere.⁹⁸

[38] Auf die Frage, ob Art. 4 Abs. 2 LV völkerrechtskonform sei, antworteten nicht alle Gutachter mit «nein».⁹⁹ Sämtliche von der Regierung bestellten Gutachter rieten jedoch von der Imple-

⁸⁹ MERKI (Fn. 5), S. 77.

⁹⁰ STEPHAN BREITENMOSER, Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, MuttENZ, 31. Juli 2000, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Gutachten-Breitenmoser.pdf/view>, S. 45 und S. 137. Gl.M. JOCHEN ABR. FROWEIN, Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums vom 2. Februar 2000 der Regierung des Fürstentums Liechtenstein erstattet, Heidelberg, 17. Mai 2000, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Gutachten-Frowein.pdf/view>, S. 5, und FRANZ MATSCHER, Liechtenstein: Europarechtliche und allgemein-völkerrechtliche Aspekte des neuen Verfassungsentwurfs des Fürstenhauses, Schaan, 23. November 2000, S. 6. Siehe auch die Erklärung der Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker von FUNK (Fn. 75), S. 8 f.

⁹¹ BREITENMOSER (Fn. 90), S. 136. Dass der «Volksbegriff» nicht frei definierbar ist, betonte auch RHINOW (Fn. 75), S. 25 f.

⁹² RHINOW (Fn. 75), S. 27.

⁹³ FUNK (Fn. 75), S. 10.

⁹⁴ FUNK (Fn. 75), S. 13 f.

⁹⁵ FROWEIN (Fn. 90), S. 4.

⁹⁶ So WINKLER (Fn. 27), S. 60 f. und S. 63.

⁹⁷ So die Formulierung von WINKLER (Fn. 27), S. 60. Auf S. 61 verwendete er sogar den Begriff «Selbstauflösung».

⁹⁸ WINKLER (Fn. 27), S. 61. Auch in BuA Nr. 87/2001, S. 21, wurde mit den Landesbürgerinnen und -bürgern argumentiert: «Die nunmehr vorgeschlagene verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Freiheit der Landesbürger von Liechtenstein in einem demokratischen Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden bedeutet nicht nur ein Signal für die im Gang befindliche Integration Europas, sie ist auch geeignet, in der politischen Praxis der Staaten das Bewusstsein von der großen Bedeutung der politischen Freiheit des Bürgers im Staat und der Gemeindeautonomie zu stärken.»

⁹⁹ Die Völkerrechtskonformität des Austrittsrechts verneinten: BREITENMOSER (Fn. 90), S. 137; RHINOW (Fn. 75), S. 7 und S. 32 f., sofern eine Gemeinde den Austritt alleine beschliessen kann, ohne dass es die nachträgliche Zustimmung

mentierung eines solchen Austrittsrechts ab. Der vom Fürstenhaus bestellte Gutachter FRANZ MATSCHER wies darauf hin, der Inhalt der Norm bleibe bezüglich des Austrittsverfahrens unklar.¹⁰⁰ Einzig GÜNTHER WINKLER sprach sich nicht gegen den vorgeschlagenen Artikel aus, sondern behauptete, er bedeute für die liechtensteinische Verfassung «nichts wesentlich Neues».¹⁰¹

[39] Die Äusserungen der Gutachter bezogen sich auf die Formulierung in der Version vom 2. Februar 2000.¹⁰² Diese machte – siehe Kapitel 3.2. – in der Tat den Eindruck, den Gemeinden einen unbedingten Anspruch zu gewähren.

4.2. Beurteilung der Initiative des Fürstenhauses vom 2. August 2002 durch die Venedig-Kommission

[40] Die Venedig-Kommission beurteilte in der Opinion No. 227/2002 vom 16. Dezember 2002¹⁰³ die Verfassungsinitiative des Fürstenhauses vom 2. August 2002.¹⁰⁴ Ihrer Meinung nach sprach aus völkerrechtlicher Sicht nichts gegen Art. 4 Abs. 2 LV. Dass sich eine Minderheit von Einwohnerinnen und Einwohnern in einer Gemeinde finden könnte, die gegen ihren Willen Liechtenstein verlässt, verstosse nicht gegen völkerrechtliche Bestimmungen (Rz. 37). Die Venedig-Kommission machte jedoch klar, dass ein solches Sezessionsrecht nicht als Inkorporation des international anerkannten Rechts auf Selbstbestimmung gelten kann (Rz. 36). Einerseits, weil die liechtensteinische Bestimmung nicht an den Völkern anknüpfte und andererseits, weil das Selbstbestimmungsrecht der Völker davon ausgeht, dass das Recht gegen den Willen des Staates geltend gemacht wird, der sich auf seine territoriale Integrität beruft (Rz. 36).¹⁰⁵

«36. [...] This proposed right to secede cannot be seen as the incorporation into the Liechtenstein Constitution of the internationally recognised right of (political) self-determination, if only for the reason that the individual municipalities of the Principality are not to be equated with «people» as the beneficiaries of that right; [...]. More over, the international right of secession as an exercise of the right of self-determination stricto sensu refers to secession against the will of the State from which the «people» secede. In the case of proposed Article 4, paragraph 2, the secession would take place in accordance with a procedure expressly provided for in the Constitution

mung des Landes braucht. FROWEIN (Fn. 90), S. 6, konnte keine Norm ausmachen, welche die vorgeschlagene Änderung verbieten würde, riet jedoch dringend von einer solchen Änderung ab. Auch MATSCHER (Fn. 90) hielt fest, das Völkerrecht schliesse es nicht aus, dass ein Staat anderen Gruppen oder Körperschaften das Selbstbestimmungsrecht gewähre als bloss «Völkern» (S. 6). Dem Austrittsrecht stehe keine Norm des geltenden Völkerrechts entgegen (S. 8). FUNK (Fn. 75), S. 14, sprach sich deutlich gegen das vorgeschlagene Austrittsrecht aus, ohne sich direkt zu seiner Völkerrechtskonformität zu äussern. WINKLER (Fn. 27), bejahte die völkerrechtliche Zulässigkeit (S. 64) und behauptete (S. 65), diese Ermächtigung bedeute «nichts wesentlich Neues, sondern nur den Sonderfall einer Konkretisierung der bereits geltenden, vorderhand nur allgemein und undifferenziert verbindlichen Vorschriften des Art. 4 und 110, allerdings unter besonderen Bedingungen.»

¹⁰⁰ MATSCHER (Fn. 90), S. 6.

¹⁰¹ WINKLER (Fn. 27), S. 65.

¹⁰² Siehe RHINOW (Fn. 75), S. 21 f.; FUNK (Fn. 75), S. 6, und FROWEIN (Fn. 90).

¹⁰³ VENICE COMMISSION (European Commission for Democracy through Law), Opinion No. 227/2002 on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein, adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session (Venice, 13–14 December 2002), CDL-AD (2002) 32, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)032-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)032-e.aspx).

¹⁰⁴ Diese Initiative wurde – wie bereits in Fn. 5 erwähnt – als LGBl. 2003 Nr. 186 zum geltenden Recht.

¹⁰⁵ So insbesondere auch GAMPER (Fn. 11), S. 1189.

of the State concerned. For that same reason, the international right to respect for territorial integrity is not at issue here. There are several relevant international (legal) elements, such as the recognition, in accordance with the internationally recognized criteria, by other States of the seceded municipality as a separate State or, as the case may be, the consent of the State which the municipality wishes to join, the issue of State succession etcetera. [...]»

[41] Zudem wies die Venedig-Kommission darauf hin, dass das Entstehen eines noch kleineren Staates aus einem bereits kleinen Staat heraus nicht wünschenswert sei (Rz. 39).

«39. From the perspective of an effective functioning of the international community of States, opening the way in the Liechtenstein Constitution for the diminution of an already very small State, and the creation of a new, even smaller State, would seem to be inappropriate and undesirable, and give cause for critical reactions from that international community. This does not change the fact that a constitutional provision as discussed here is not in violation of international law and falls within the domestic jurisdiction of the Principality and of any third State involved.»

[42] Diese Einschätzung hielt die Stimmberechtigten nicht davon ab, die Verfassungsinitiative in der Abstimmung vom 16. März 2003 anzunehmen. Allerdings gehörte das Austrittsrecht der Gemeinden – wie ausgeführt¹⁰⁶ – nicht zu den lebhaft diskutierten Punkten der Revision.

4.3. Frage nach der Vereinbarkeit mit Artikel 1 der Verfassung von 1921

[43] Art. 1 Abs. 1 Erster Halbsatz LV lautete in der Version vom 5. Oktober 1921 wie bereits ausgeführt: «Das Fürstentum Liechtenstein bildet in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes; [...]» Würde der zum geltenden Recht gewordene Art. 4 Abs. 2 LV mit der Formulierung «Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. [...]» neben ihm stehen, klänge dies wie ein Widerspruch. Deshalb wurde 2003 auch Art. 1 LV geändert.

[44] Liechtensteins Verfassung kennt keine Ewigkeitsklausel.¹⁰⁷ Es war deshalb zulässig, die aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862 übernommene Formulierung «ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes» zu streichen. Ob die Streichung legitim war, ist eine andere Frage.¹⁰⁸ Immerhin handelte es sich bei der Unteilbarkeit des Staatsgebietes gemäss HERBERT WILLE um einen Verfassungsgrundsatz.¹⁰⁹ Oder wie es GERARD BATLINER für die einleitenden Artikel der Ver-

¹⁰⁶ Siehe Fn. 83.

¹⁰⁷ HILMAR HOCH, «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung». Der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes als materielle Verfassungsänderungsschranke, in: Hilmar Hoch/Christina Neier/Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.), 100 Jahre liechtensteinische Verfassung. Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa, Liechtenstein Politische Schriften (LPS) Band 62, Gamprin-Bendern 2021, S. 51–85, S. 58 f.

¹⁰⁸ OSPELT (Fn. 9), S. 179, betont die Neuartigkeit der im Jahr 2003 eingeführten Freiwilligkeit, die das «Band» zwischen den Landschaften und zwischen den Gemeinden löste.

¹⁰⁹ WILLE (Fn. 27), S. 250. Auch OSPELT (Fn. 9), 178 ff., betont den grossen Schritt. Seiner Meinung nach (S. 179) wird der Verfassung «ein gänzlich neues, wenn nicht gar neuartiges Verständnis zugrundegelegt – jenes einer Klammer nämlich». A.M. Landtagspräsident Peter Wolff, Landtags-Protokolle 1999, S. 1283 (Sitzung vom 16. September 1999): «S.D. der Landesfürst schlägt eine Änderung von Art. 1 der Verfassung vor. [...] Das ist an und für sich eine fast nur programmatische Bestimmung, [...], deren wesentlicher Inhalt heute ist, dass das Fürstentum Liechten-

fassung sagte, «um über Programmsätze hinausgehende inhaltliche Festlegungen und um prinzipielle Normierungen».¹¹⁰

[45] Der im Jahr 2003 geschaffene Art. 4 Abs. 2 LV räumt weder dem Landesfürsten noch dem Fürstlichen Haus das Recht ein, eine Gemeinde aus dem Staatsverband herauszubrechen. Vielmehr gibt er jeder einzelnen Gemeinde das Recht, das Austrittsverfahren einzuleiten. Dies ist kein durch Art. 1 Abs. 1 LV von 1921 verbotenes Szenario,¹¹¹ obwohl es auf die Initiative von Hans-Adam II. zurückgeht. Wenn aber eine Gemeinde aus dem Staatsverband austreten möchte, wäre das Resultat für das Land sehr ähnlich, wie wenn das Fürstenhaus einen Teil aus dem Gefüge herausbrechen würde: Es würde zu Spannungen kommen und eine signifikante Schwächung des Landes eintreten, wenn nicht gar seine Selbstauflösung¹¹² eingeleitet.

4.4. Frage nach der Vereinbarkeit mit der Erklärung des Thronfolgers gemäss Artikel 13 der Verfassung

[46] Art. 13 der aktuellen Verfassung verlangt vom Thronfolger, «in einer schriftlichen Urkunde aus[zu]sprechen, dass er das Fürstentum Liechtenstein in Gemässheit der Verfassung und der übrigen Gesetze regieren, seine Integrität erhalten und die landesfürstlichen Rechte unzertrennlich und in gleicher Weise beobachten wird.» Diese Bestimmung war 1921 wörtlich aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862 übernommen und in Art. 13 Abs. 1 der Verfassung festgehalten worden.¹¹³ Bereits der Familienvertrag von 1842 verpflichtete die Mitglieder des Fürstlichen Hauses, die «Integrität des Fürstentums Liechtenstein in jenem ganzen Umfange, wie er mit Einschluss der im IV. Absatz bestimmten Melioration und allfälligen Vergrösserungen von einem Regierer des Hauses an den Anderen übergeben wird, aufrecht zu erhalten».¹¹⁴

[47] Eine Verfassungsbestimmung vorzuschlagen, die das Auseinanderbrechen Liechtensteins ermöglicht, verstösst gegen das Versprechen, die Integrität des Landes zu erhalten,¹¹⁵ das Hans-

stein ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes in der Vereinigung seiner beiden Landschaften mit den 11 Gemeinden bildet.» BuA Nr. 87/2001, S. 32, nannte den Bezug zu § 1 KonV ebenfalls nicht mehr.

¹¹⁰ BATLINER (Fn. 14), Rn. 8.

¹¹¹ Ausdrücklich so auch BUSSJÄGER (Fn. 12), Art. 1 LV Fn. 18: «Keinesfalls kann der Entfall dieser Worte [...] als eine Rückkehr zur präkonstitutionellen Ordnung verstanden werden. Das staatliche Territorium ist im modernen Verfassungsstaat der Disposition des Fürstenhauses entzogen. Insoweit stellte die Verfassung vor 2003 etwas klar, das ohnehin schon längst unbestritten war.»

¹¹² Den Begriff «Selbstauflösung» verwendet WINKLER (Fn. 27), S. 61. OSPELT (Fn. 9), S. 185, fragt, «zu welchem Preis es sich lohnt, die Möglichkeit einer Aufhebung seiner eigenen staatlichen Grundlagen in seiner eigenen Verfassung positiv-rechtlich zu antizipieren – wie vornehm die dahinterstehende Idee auch sein mag.»

¹¹³ § 123 KonV lautete: «Jeder Regierungsnachfolger wird noch vor Empfangnahme der Erbhuldigung unter Bezug auf fürstliche Ehren und Würden in einer schriftlichen Urkunde aussprechen, dass er das Fürstentum Liechtenstein in Gemässheit der Verfassung und der Gesetze regieren, die Integrität desselben erhalten und die landesfürstlichen Rechte unzertrennlich und in gleicher Weise beobachten werde.»

¹¹⁴ Ziff. VI des Familienvertrages von 1842. Siehe die Wiedergabe des Familienvertrages vom 1. August 1842 durch SCHMID (Fn. 20), S. 160–164, und unter www.e-archiv.li/D42786.

¹¹⁵ Unklar PETER BUSSJÄGER, Art. 13 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 10. September 2015), abrufbar unter: https://verfassung.li/Art._13, Rn. 37: «Die Erhaltung der Integrität Liechtensteins bezieht sich darauf, dass der Landesfürst von sich aus nichts unternehmen wird, das die Einheit des Landes in territorialer aber auch politischer Hinsicht gefährdet. Die Bestimmung ist heute besonders vor dem Hintergrund des Art. 4 LV zu sehen, der eine Sezessionsmöglichkeit von Gemeinden vorsieht. Unter Erhaltung der Integrität ist aber wohl auch zu verstehen, dass der Landesfürst politischen und gesellschaftlichen Spaltungstendenzen nach Möglichkeit entgegen wirkt. [...]»

Adam II. 1989 vor der Erbhuldigung abgegeben hatte.¹¹⁶ Hans-Adam II. ging nach der Verfassungsrevision sogar noch weiter, wenn er sagte: «Uns ist es im Fürstenhaus im Grunde genommen gleichgültig, ob das Fürstentum Liechtenstein 160 km² oder nur 16 km² gross ist. Entscheidend für uns ist vielmehr die Frage, ob die Menschen im Fürstentum Liechtenstein glücklich und frei leben können. Mit 16 km² wäre das Fürstentum Liechtenstein immer noch fast zehnmal so gross wie das Fürstentum Monaco und auch dort leben rund 30'000 Menschen frei und glücklich.»¹¹⁷

[48] Dass Art. 4 Abs. 2 LV den Einsatz Liechtensteins für das Selbstbestimmungsrecht demonstrieren und seine Unabhängigkeit bekräftigen soll und die Verkleinerung nicht durch den Landesfürsten erfolgen würde, sondern auf eine Gemeinde zurückginge, ändert nichts daran, dass das in Art. 4 Abs. 2 LV statuierte Recht die Einheit des Landes gefährdet.¹¹⁸ Wenn man noch weiter gehen möchte, könnte man behaupten, schon die Gewährung des Rechts, ein Austrittsverfahren einzuleiten, gefährde die «Wohlfahrt» des Fürstentums Liechtenstein. Spätestens wenn ein Mitglied des Fürstlichen Hauses dazu aufrufen würde, eine Sezession anzustreben und Einwohnerinnen und Einwohner des Landes zu entsprechenden Handlungen motivieren würde, müsste es gemäss Art. 8 Abs. 1 Hausgesetz¹¹⁹ vom Fürsten disziplinarisch verfolgt werden.

[49] Das Land und sein Fortbestand würden auch durch die Spannungen bedroht, die auftreten würden, wenn eine Diskussion über den Austritt einer Gemeinde in Gang käme, und zwar vor allem dann, wenn keine Bestimmungen über die Verfahrenseinleitung vorliegen und zuerst um die Ausgestaltung des Verfahrens gerungen werden müsste. Selbst wenn sich in der betroffenen Gemeinde letztlich keine Mehrheit für die Einleitung des Austrittsverfahrens fände oder ihre Stimmberechtigten nach dem Entscheid über die Einleitung des Verfahrens die Meinung ändern würden, könnten solche Auseinandersetzungen den Staat erschüttern. Umso mehr, wenn sich die Stimmberechtigten einer Gemeinde für einen Austritt aussprechen würden, dann jedoch die erforderlichen Mehrheiten für ein Gesetz oder einen Staatsvertrag nicht gefunden würden.

5. Offene Fragen zur Einleitung des Austrittsverfahrens

[50] ALEXANDER OSPELT war 2003 davon ausgegangen, dass es einer Durchführungsgesetzgebung bedarf und der Gesetzgeber dabei einen sehr grossen Spielraum hat.¹²⁰ Weder die Regierung noch der Landtag lancierten jedoch Vorstösse. Soweit ersichtlich, erfolgte auch von Seiten des Landesfürsten keine diesbezügliche Aufforderung.¹²¹ Gerade weil die Verfassung verschiedene Möglichkeiten offenlässt, braucht es eine saubere gesetzliche Regelung, von wem und wie das

¹¹⁶ Höchstes Handschreiben vom 13. November 1989 betreffend die Übernahme der Regierung durch Seine Durchlaucht Fürst Hans-Adam II., LGBL 1989 Nr. 61 LR 110.011, <https://www.gesetze.li/konso/1989.061>.

¹¹⁷ von und zu Liechtenstein (Fn. 79), S. 14. Wörtlich gleich: von und zu Liechtenstein (Fn. 51), S. 23.

¹¹⁸ WINKLER (Fn. 27), S. 55 f., ging nicht auf Art. 13 LV ein. Er argumentierte mit Art. 8 Abs. 2 LV. Aus dem Zusammenspiel von Art. 4 und Art. 8 Abs. 2 LV schloss er, dass eine Verkleinerung des Staatsgebietes möglich und demnach auch der Austritt einer ganzen Gemeinde zulässig sei.

¹¹⁹ Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993, LGBL 1993 Nr. 100 LR 111.0, <https://www.gesetze.li/konso/1993.100>.

¹²⁰ OSPELT (Fn. 9), S. 175. Siehe auch bereits die Fragen von MATSCHER (Fn. 90), S. 6.

¹²¹ Dasselbe gilt für die in Art. 96 Abs. 2 LV den Stimmberechtigten zugestandene Nomination von Kandidaten für die Wahl zum Richter. Diese Bestimmung geht ebenfalls auf die Revision von 2003 zurück und erfuhr keine Ausgestaltung im Volksrechtegesetz (LGBL 1973 Nr. 50 LR 161, <https://www.gesetze.li/konso/1973.050>), das in Art. 67 ff. VRG die Initiativbegehren regelt.

Verfahren eingeleitet werden kann.¹²² Unklar ist, ob es genügen würde, die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde zu fragen: «Soll die Gemeinde aus dem Staatsverband austreten?» und dann – im Falle eines positiven Abstimmungsergebnisses – mit den Gesetzgebungsarbeiten zu beginnen. Oder müsste bereits beim Beschluss der Gemeinde über die Einleitung des Verfahrens das Gesetz, mit dem die Folgen des Austritts geregelt werden, vorliegen?

[51] Offen ist überdies, wie es zur ersten Abstimmung kommt. Gemäss Art. 41 und Art. 42 Gemeindegesetz (GemG)¹²³ wäre eine kommunale Initiative auf Einleitung des Austrittsverfahrens nicht zulässig, da dieser Beschluss in Art. 41 GemG nicht aufgelistet ist.¹²⁴ Der Anstoss müsste demnach aus dem Gemeinderat kommen. Ob dies der Intention von Art. 4 Abs. 2 LV entspricht, der die Landesangehörigen (und nicht die Gemeindeorgane) adressiert, sei dahingestellt. Problematischer ist, dass die Gemeindevorstellungen und wohl auch die übrigen Mitglieder des Gemeinderates gegen ihren Eid verstiessen, wenn sie sich für den Austritt ihrer Gemeinde aus dem Staatsverband einsetzen würden. Gemäss Art. 108 LV lautet der von den Vorsteherinnen und Vorstehern sowie ihren Stellvertreterinnen und Stellvertretern vor der Regierung¹²⁵ abgelegte Eid nämlich: «Ich schwöre Treue dem Landesfürsten, Gehorsam den Gesetzen und genaue Beobachtung der Verfassung, so wahr mir Gott helfe.» Die übrigen Gemeinderatsmitglieder legen gemäss Art. 83 Abs. 2 GemG ihren Eid vor dem Vorsteher respektive der Vorsteherin ab, wobei das Gesetz die Eidesformel nicht vorgibt.¹²⁶ Wer Handlungen ergreift, damit seine Gemeinde Liechtenstein verlassen kann und folglich nicht mehr den Landesfürsten zum Staatsoberhaupt hat, zeigt diesem gegenüber wohl nicht die geforderte Treue.

[52] Die Bindung der Gemeindepolitikerinnen und -politiker an den Landesfürsten erfolgt auch über den persönlichen Austausch. Einmal im Jahr treffen sich amtierende und ehemalige Vorsteherinnen und Vorsteher mit dem Erbprinzen und seiner Gattin zu Besichtigungen und zum geselligen Beisammensein anlässlich einer gemeinsamen Wanderung, der so genannten «Fürstenwanderung». Darüber hinaus stattet das Erbprinzenpaar seit 2006 jährlich einer Gemeinde einen offiziellen Besuch ab. Nach Beendigung ihrer Tätigkeit verleiht der Landesfürst den Vorsteherinnen und Vorstehern in der Regel den fürstlich liechtensteinischen Verdienstorden.¹²⁷ Um zu verhindern, dass Vorsteherinnen und Vorsteher sowie die übrigen Gemeinderatsmitglieder wegen ihres Eides und des guten persönlichen Verhältnisses zum Landesfürsten und seiner Familie in einen Gewissenskonflikt geraten, muss per Gesetz festgehalten werden, ob die Gemeinderäte berechtigt sind, den Stimmberechtigten die Frage nach der Einleitung des Austrittsverfahrens vorzulegen und/oder ob ein entsprechender Vorstoss von Stimmberechtigten mittels Initiativbegehren vorgebracht werden darf.

¹²² Geklärt werden müssten auch noch weitere Fragen. OSPELT (Fn. 9) zählt z.B. Fragen auf (S. 176), die sich stellen, wenn mehrere Gemeinden oder gar die Mehrheit der Gemeinden austreten möchten. Überdies weist er auf die Probleme hin (S. 177), die sich stellen könnten, wenn eine austrittswillige oder eine verbleibende Gemeinde das einschlägige Gesetz vor dem Staatsgerichtshof anfechten würde.

¹²³ Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76 LR 141.0, <https://www.gesetze.li/konso/1996.076>.

¹²⁴ Zulässig wäre jedoch eine auf Art. 64 LV gestützte Volksinitiative, die ein «Austrittsgesetz» oder ein «spezielles ad-hoc-Austrittsgesetz» (so die Formulierungen von OSPELT [Fn. 9], S. 177) verlangt.

¹²⁵ Siehe Art. 83 Abs. 1 GemG.

¹²⁶ In Schaan wurde die Formulierung von Art. 108 LV gewählt: Protokollauszug über die Sitzung des Gemeinderates vom 8. Mai 2019, S. 2, abrufbar unter: <https://www.schaan.li/gemeinde-politik/service/gemeinderats-protokolle> («Protokoll 2019 08»).

¹²⁷ Siehe z.B. Volksblatt, 30. Oktober 2019, S. 4, und das Fürstliche Handschreiben vom 22. Juli 1937 betreffend die Stiftung des fürstlich liechtensteinischen Verdienstordens und des fürstlich liechtensteinischen Verdienstzeichens, LGBl. 1937 Nr. 12 LR 115.1, <https://www.gesetze.li/konso/1937.012>.

[53] Schlecht redigiert ist Art. 4 Abs. 2 LV insofern, als er die Formulierung «Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen» verwendet. Die übrigen Verfassungsbestimmungen nehmen nicht auf die Stimmberechtigten, sondern auf die abgegebenen Stimmen Bezug.¹²⁸ Die Wendung «Mehrheitsbeschluss der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen» von Art. 4 Abs. 1 LV wird – so zeigt es Art. 6 GemG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 2 GemG – als einfaches Mehr der Stimmenden verstanden.¹²⁹ Für Art. 4 Abs. 2 LV wäre eine analoge Auslegung möglich, aber nicht zwingend.

[54] Gewährt die Verfassung ein politisches Recht,¹³⁰ können eine Gruppierung oder einzelne Personen von ihm Gebrauch machen, und sei es auch «nur», um Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen oder Behörden zu «ärgern». In Liechtenstein¹³¹ und der Schweiz¹³² wurden einzelne politische Rechte jahrzehntelang nicht genützt, gelangten dann aber unvermittelt zum Einsatz. Würde erst in dem Moment, in dem der Wunsch nach einem Austritt geäussert wird, darüber diskutiert, wie das Austrittsverfahren einzuleiten ist, dürfte es schwierig werden, Gesetzesbestimmungen auszuarbeiten, die akzeptiert werden. Weil das Land direkt vom Austritt betroffen wäre, wären seine Organe kaum neutral. Auf jeden Fall würden sie nicht für neutral gehalten.¹³³ Die Modalitäten des Austrittsverfahrens sollten deshalb geregelt werden, bevor in einer Gemeinde über den Austritt nachgedacht wird.

[55] Wie diese Ausführungen zu den verfahrensrechtlichen Aspekten zeigen, könnten die Fragen, die aufgeworfen würden, wenn der Austritt einer Gemeinde zur Diskussion stehen würde, kaum ohne grössere Verwerfungen gelöst werden.¹³⁴

[56] Es fragt sich, ob das von Art. 4 Abs. 2 LV gewährte Recht einem ernsthaften Bedürfnis entspricht. Dass sich bis jetzt niemand für eine Diskussion über die Regelung des Austrittsverfahrens einsetzte, spricht nicht dafür. Sofern Konsens besteht, dass die Einleitung eines Austrittsver-

¹²⁸ Siehe Art. 66 Abs. 4 LV, Art. 66^{bis} Abs. 2 LV, Art. 96 Abs. 2 LV und Art. 113 Abs. 2 LV. Nur Art. 66 Abs. 6 LV «Die Annahme des Entwurfes durch die wahlberechtigten Landesbürger [...]» knüpft ebenfalls an den Stimmberechtigten an, meint aber dasselbe Quorum wie Art. 66 Abs. 4 LV.

¹²⁹ So wurde es 2018 auch bezüglich der Änderung der Grenzen zwischen Triesen und Triesenberg gehandhabt: BuA Nr. 7/2020, S. 6.

¹³⁰ Art. 4 Abs. 2 LV weist Kennzeichen eines politischen Rechts auf. WILFRIED MARXER, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis. Liechtenstein Politische Schriften (LPS) Band 60, Barendorn 2018, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000470746/1/>, S. 229, fragt nach seinem direktdemokratischen Gehalt.

¹³¹ Siehe die von Gegnerinnen und Gegnern der Corona-Massnahmen gestützt auf Art. 48 Abs. 3 LV am 19. Januar 2022 bei der Regierung angemeldete, aber nicht zustande gekommene Volksinitiative auf Auflösung des Landtages. Kundmachung der Anmeldung des Sammelbegehrens durch die Regierung in Volksblatt, 27. Januar 2022, S. 11, und Wirtschaft Regional (Beilage zum Liechtensteiner Vaterland), 27. Januar 2022, S. 20. Seit der Einführung des Rechts, die Auflösung des Landtags zu verlangen, waren erst einmal (im Jahr 1928) Unterschriften gesammelt worden: MARXER (Fn. 130), S. 212.

¹³² Siehe das erste und einzige Kantonsreferendum (gestützt auf Art. 141 Abs. 1 BV), das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung [...], BBl 2003 7056 f.

¹³³ MAYA HERTIG RANDALL, *Démocratie directe et partition d'Etats: réflexions sur l'exercice du pouvoir déconstituant*, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht*. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 339–358, S. 344, unter Bezugnahme auf die Diskussionen in Québec.

¹³⁴ BUSSJÄGER (Fn. 12), Art. 1 LV Rn. 16, sagt: «Berücksichtigt man die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Problematik der mit der Änderung des Art. 1 Abs. 1 erfolgten Abkehr von der «Unenteilbarkeit und Unveräusserlichkeit», ist daher die so betonte Freiwilligkeit der Zugehörigkeit von Gemeinden (...) zum Staatsverband samt dem «Recht» auf Austritt (Art. 4 Abs. 2 LV) durchaus mit Vorbehalten zu verstehen. Der Regelungskomplex des Austritts aus dem Staatsverband erweist sich daher insgesamt als höchst problematisch und wenig praktikabel, mag er auch dem Ziel der Verwirklichung des demokratischen Prinzips verpflichtet sein.»

fahrens für keine der Gemeinden ein gangbarer Weg wäre, wäre es klüger, Art. 4 Abs. 2 LV zu streichen.¹³⁵ Im Bund und in Kantonen finden sich Beispiele von politischen Rechten, die nach wenigen Jahren wieder abgeschafft wurden.¹³⁶ Liechtenstein wäre nicht der einzige Rechtsstaat, der einmal gewährte Gestaltungsrechte seiner Bürgerinnen und Bürger wieder abschafft, weil sie nicht praktikabel erscheinen und/oder mehr Probleme aufwerfen, als sie zu lösen vermögen. Die Sprengkraft des in Art. 4 Abs. 2 LV verankerten Rechts auf Einleitung des Austrittsverfahrens ist nämlich viel grösser¹³⁷ als zum Beispiel die eines sozialen Rechts, das in die Verfassung aufgenommen wird, dann aber vom Gesetzgeber keiner Regelung zugeführt wird.¹³⁸ Dies gilt vor allem deshalb, weil mangels anderslautender klarer Regelung auch einzelne Stimmberechtigte versuchen könnten, mittels eines Initiativbegehrens ein Austrittsverfahren in Gang zu setzen.

6. Folgen der Verfassungsrevision von 2003

[57] Dass mit einer neuen Bestimmung in einer nationalen Verfassung weder das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine Neudefinition erfährt noch Liechtensteins Position in Europa verändert wird, bedarf keiner Ausführungen. Interessanter ist die Frage, welche Folgen der Austritt einer Gemeinde auf Liechtenstein hätte, ob Art. 4 Abs. 2 LV zu Änderungen im Verfassungsgefüge und zu einer Stärkung der Gemeinden führte.

6.1. Mögliche Folgen des Austritts einer Gemeinde

[58] Die Venedig-Kommission führte 2002 aus: «It is obvious that any secession, in particular in the case of certain municipalities, would have very serious consequences for Liechtenstein.»¹³⁹ In der Tat würde es die Volkswirtschaft hart treffen, wenn Vaduz oder Schaan austreten würden, handelt es sich doch bei ihnen um die reichsten Gemeinden.¹⁴⁰ Sie beherbergen zusammen 42,4% der Arbeitsstätten, in denen rund die Hälfte aller Beschäftigten arbeiten.¹⁴¹

¹³⁵ A.M. wohl BELSER/CATTILAZ (Fn. 10), S. 60, die verschiedenen Staaten eine «rechtliche Entspannung in Fragen der territorialen Integrität» wünschen und deshalb eine Ausstrahlungswirkung der liechtensteinischen Regelung begrüßen würden.

¹³⁶ Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich hoben am 23. September 2012 Art. 35 KV über das konstruktive Referendum auf (OS 68, 131), siehe den erläuternden Bericht des Regierungsrates unter: https://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20120923_Zeitung.pdf. Dieses «Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» war ein neues Element der totalrevidierten Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (OS 60, 185), das in der Praxis offenbar Probleme bereitet hatte. Siehe auch den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (BBl 2009 8719 ff.). Zur Begründung siehe insbesondere den Bericht der SPK des Nationalrates vom 21. Februar 2008, BBl 2008 2891 ff., und die Stellungnahme des Bundesrates vom 16. April 2008, BBl 2008 2907 f.

¹³⁷ Deutlich auch OSPELT (Fn. 9), S. 184 f., der fragt, ob sich Liechtenstein «an die vorderste Front» jener Staaten begeben soll, «die ihre Verfassungsentwicklung bis hin zu einer Option führen, bei deren Wahrnehmung in letzter Konsequenz auch mit einer Auflösbarkeit des eigenen Staatswesens zu rechnen ist.»

¹³⁸ Man denke hierbei z.B. an die von den Schweizer Stimmbürgern am 25. November 1945 (siehe BBl 1945 II 820) angenommene Verfassungsbestimmung «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.», die erst auf den 1. Juli 2005 umgesetzt wurde.

¹³⁹ VENICE COMMISSION, Opinion No. 227/2002 (siehe Fn. 103), Rz. 38.

¹⁴⁰ Siehe zur unterschiedlichen finanziellen Situation der Gemeinden auch BuA Nr. 116/2022, S. 23 ff. sowie S. 97–100.

¹⁴¹ Siehe auch die Zusammenstellung in der Tabelle bei PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Since 2003, no longer an indivisible and inalienable whole. The right of the Liechtenstein municipalities to initiate a secession procedure. DPCE Online, [S.l.], Vol 52, No. 2, July 2022, S. 939–954, abrufbar unter: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1623>.

[59] Am 31. Dezember 2021 zählte Vaduz 5'747 ständige Einwohnerinnen und Einwohner sowie 10'900 Beschäftigte¹⁴² in 1'512 Arbeitsstätten (das sind 26,5% aller Beschäftigten im Land). Seine Aktiven beliefen sich auf 803,7 Mio CHF (davon 583,2 Mio. CHF Finanzvermögen), der Ertragsüberschuss auf 28,1 Mio CHF.¹⁴³ Die Zahlen für Schaan lauten: 6'027 Einwohnerinnen und Einwohner, 9'810 Beschäftigte in 1'039 Arbeitsstätten (23,8% aller Beschäftigten), Aktiven von 448,9 Mio CHF (davon 340,5 Mio CHF Finanzvermögen), Ertragsüberschuss von 31.9 Mio.¹⁴⁴ Die Zahlen für die drittgrösste und drittreichste Gemeinde Triesen lauten dagegen: 5'380 Einwohnerinnen und Einwohner, 3'480 Beschäftigte in 786 Arbeitsstätten (8,4% aller Beschäftigten), Aktiven von 175,2 Mio CHF (davon 80,7 Mio. Finanzvermögen), Ertragsüberschuss von 647'441 CHF.¹⁴⁵ Das Land zählte per 31. Dezember 2021 39'315 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 41'180 Beschäftigte in 6'014 Arbeitsstätten. Es wies Aktiven von 4'045,7 Mio CHF (davon 3'070,8 Mio CHF Finanzvermögen) und einen Gewinn von 224,4 Mio CHF in der Erfolgsrechnung aus.¹⁴⁶

[60] Ein Austritt von Vaduz würde verfassungsrechtliche Probleme mit sich bringen. Die Verfassung bezeichnet nämlich Vaduz als Hauptort und Sitz sowohl des nationalen Parlaments als auch der Regierung.¹⁴⁷ Überdies müssen die Gerichte erster und zweiter Instanz in Vaduz liegen.¹⁴⁸ Auch das Schloss steht in Vaduz. Die Mitglieder des Fürstlichen Hauses müssen als einzige Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner nicht Bürgerin/Bürger einer Gemeinde sein.¹⁴⁹ Von daher wäre ihre Staatsangehörigkeit bei einem Austritt von Vaduz (oder einer anderen Gemeinde) nicht tangiert.¹⁵⁰

¹⁴² Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein, Beschäftigungsstatistik 2021. Vorläufige Ergebnisse, Vaduz, 31. März 2022, S. 4, abrufbar unter: https://www.statistikportal.li/statistikportal/publications/730-beschaeftigte-vorlaeufige-ergebnisse/2021/01/1/730.2021.01_01_beschaeftigung-vorlaeufigeerg-2021.pdf.

¹⁴³ GEMEINDE VADUZ, Rückblick 21, S. 38 ff., abrufbar unter: https://www.vaduz.li/application/files/9816/5649/0966/Ruckblick_2021_web.pdf.

¹⁴⁴ GEMEINDE SCHAAN, Jahresrechnung 2021, S. 9, abrufbar unter: https://www.schaan.li/application/files/4116/5813/5840/eRB_2021_Gemeinde_Schaan_signiert.pdf.

¹⁴⁵ Gemeinde Triesen, Jahresrechnung 2021, S. 2 f., abrufbar unter: <https://www.triesen.li/files/attachments/Jahresrechnung-2021.pdf>.

¹⁴⁶ Die Zahlen stammen aus: Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein, Bevölkerungsstatistik. Vorläufige Ergebnisse 31. Dezember 2021, Vaduz 2022, abrufbar unter: https://www.statistikportal.li/statistikportal/publications/717-bevoelkerung-vorlaeufige-ergebnisse/2021/01/1/717.2021.01_01_bevoelkerungsstatistik-vorlaeufigeerg-2021.pdf. Dasselbe, Beschäftigungsstatistik 2021 (Fn. 143). Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Rechenschaftsbericht 2021, Vaduz 2022, S. 93, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rechenschaftsbericht_2021.pdf.

¹⁴⁷ Art. 1 Abs. 2 LV.

¹⁴⁸ Art. 97 Abs. 1 LV.

¹⁴⁹ § 2 Bürgerrechtsgesetz vom 4. Januar 1934 (LGBL. 1960 Nr. 23 LR 151.0, <https://www.gesetze.li/konso/1960.023>). Siehe auch bereits Gesetz vom 1. September 1919 mit dem in Bezug auf die Agnaten [...] einzelne Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 24. Mai 1864, [...], authentisch erklärt und ergänzt werden (LGBL. 1919 Nr. 10 LR 113.1, <https://www.gesetze.li/konso/1919010>). Zu diesem siehe das Dokument «Die Regierung legt dem Landtag einen Gesetzentwurf betreffend die Staatsbürgerschaft der fürstlichen Agnaten vor»: LI LA LTA 1919/L26; zitiert nach: <http://www.e-archiv.li/D46053>. Aus diesem Dokument geht hervor, dass die Agnaten nicht zur Teilnahme an den Gemeindeversammlungen verpflichtet sind und von der passiven Wahlpflicht ausgenommen sind, von ihren Rechten als Gemeindebürger jedoch Gebrauch machen dürfen.

¹⁵⁰ Da Alois von und zu Liechtenstein, der Vater von Fürst Franz Josef II., 1902 die österreichische Staatsangehörigkeit aufgegeben hatte und das Vaduzer Bürgerrecht angenommen hatte, um Erzherzogin Elisabeth Amalie von Habsburg-Lothringen heiraten zu können, (siehe EVELIN OBERHAMMER, «Liechtenstein, Alois von (1869–1955)», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL): [https://historischeslexikon.li/Liechtenstein,_Alois_von_\(1869-1955\)](https://historischeslexikon.li/Liechtenstein,_Alois_von_(1869-1955))), ist davon auszugehen, dass seine Nachkommen ebenfalls Vaduzer Bürger sind.

[61] Schaan, die einwohnerstärkste Gemeinde, ist der Verkehrsknotenpunkt des Landes mit einem Bahnhof und einem grossen Busbahnhof sowie ein kulturelles Zentrum des Landes mit Theater und Kino sowie dem Sitz des Liechtensteinischen Rundfunks. Schaans Austritt würde vor allem organisatorische Probleme nach sich ziehen. Darüber hinaus wäre zu fragen, wie der durch den Verlust an Einwohnerinnen und Einwohnern herbeigeführten Kräfteverschiebung zwischen Ober- und Unterland Rechnung zu tragen wäre. Die Verteilung der Sitze im Landtag orientiert sich nämlich an der Einwohnerzahl.¹⁵¹

[62] Dazu kämen völkerrechtliche Probleme, nicht nur für eine Gemeinde, die sich nach der Abspaltung unabhängig erklären würde, sondern auch für das verbleibende, geschwächte Gebilde. Man denke insbesondere an Liechtensteins Mitgliedschaft in der UNO, im Europarat und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), an seine assoziierte Mitgliedschaft in Schengen und Dublin sowie an seine Verbindungen mit der Schweiz über den Zollanschlussvertrag^{152, 153}. Würden die Vertragspartner den noch kleiner und fragiler gewordenen Staat Liechtenstein weiterhin als Partner akzeptieren? Würden sie davon ausgehen, dass Liechtenstein seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen auch künftig nachkommen kann, oder würden sie Garantien verlangen? Überdies dürfte die Einleitung des Austrittsverfahrens zur Verunsicherung der Nachbarstaaten führen, sowohl wenn sich eine Gemeinde Österreich oder der Schweiz anschliessen wollte als auch, wenn sie unabhängig werden möchte. Hinzu kämen vor allem in dem Fall, dass sich eine Gemeinde nach Austritt aus dem Staatsverband unabhängig erklären möchte, die Missbilligung durch die Staatengemeinschaft.¹⁵⁴

[63] Die Frage nach der «Sinnhaftigkeit von Abspaltungen in einem Kleinststaat» stellen auch THOMAS MÜLLER und MICHAEL WOHLGEMUTH.¹⁵⁵

6.2. Liechtenstein ist ein Einheitsstaat geblieben

[64] Die Änderungen an Art. 1 und 4 LV haben nichts am Charakter Liechtensteins als Einheitsstaat geändert. Dass Liechtenstein seit 2003 als «Staatsverband» bezeichnet wird und gewisse föderale Elemente aufweist, macht das Land nicht zu einem Bundesstaat.¹⁵⁶ Die beiden Landschaften Oberland und Unterland geniessen keine Organisationsautonomie. Sie üben keine hoheitlichen Aufgaben aus.¹⁵⁷ Ihnen kommt lediglich bei der Wahl des nationalen Parlaments, des Landtags, eine Funktion zu: Sie dienen gemäss Art. 46 Abs. 1 LV als Wahlkreise. Überdies müssen der Regierung gemäss Art. 79 Abs. 5 LV Mitglieder aus dem Ober- und dem Unterland angehören.

[65] Ebenso wenig macht es Liechtenstein zu einem Föderalstaat, dass Hans-Adam II. die Gemeinden als «konstituierende Glieder» des Staates bezeichnete. Die Gemeinden erhielten durch

¹⁵¹ Siehe Art. 46 Abs. 1 Satz 3 LV.

¹⁵² Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, SR 0.631.112.514.

¹⁵³ BUSSJÄGER (Fn. 1), Art. 4 LV Rn. 66 f., weist insbesondere auf die offenen Fragen bezüglich EWR-Abkommen und Zollanschlussvertrag hin.

¹⁵⁴ Siehe hierzu das Zitat der Venedig-Kommission.

¹⁵⁵ MÜLLER/WOHLGEMUTH (Fn. 11), S. 78.

¹⁵⁶ BUSSJÄGER (Fn. 12), Art. 1 LV Rn. 47 f., Rn. 51. Unklar WINKLER (Fn. 27), der Liechtenstein als «dezentralen Einheitsstaat» bezeichnet (S. 59), die Gemeinden jedoch gleichzeitig als «dem föderalen Status eines Bundeslandes in einem Bundesstaat angenähert» sieht (S. 57) und «Ansätze zu einer Art von Föderalismus» bejaht (S. 58).

¹⁵⁷ BUSSJÄGER (Fn. 12), Art. 1 LV Rn. 48.

die Verfassungsrevision abgesehen vom Recht, das Austrittsverfahren einzuleiten, keine zusätzlichen Aufgaben und Kompetenzen. Sie wirken nur in dem von Art. 64, 66 und 66^{bis} LV vorgegebenen Rahmen an der Rechtsetzung mit: Drei respektive vier Gemeinden können seit 1921 zusammen eine Gesetzes- respektive eine Verfassungsinitiative einbringen (Art. 64 Abs. 2 und 4 LV) und das Referendum gegen eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung ergreifen (Art. 66 Abs. 1 und 2 LV). Ebenso haben seit 1992 vier Gemeinden das Recht, ein Staatsvertragsreferendum zu ergreifen (Art. 66^{bis} Abs. 1 LV). Zu dritt können sie den Landtag einberufen (Art. 48 Abs. 2 LV), zu viert die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen, in der über die Auflösung des Landtages beschlossen wird (Art. 48 Abs. 3 LV). Von diesen «Gemeindebegehren» wurde seit den 1940er-Jahren kein Gebrauch mehr gemacht.¹⁵⁸

[66] Gegen bereits in Kraft getretene Gesetze können die Gemeinden gestützt auf Art. 18 Abs. 1 lit. a StGHG¹⁵⁹ eine Beschwerde beim Verfassungsgericht, dem Staatsgerichtshof (StGH), erheben.¹⁶⁰ Die Einleitung dieser Gesetzesprüfung in der Form der abstrakten Normenkontrolle ist an keine Frist gebunden.¹⁶¹ Darüber hinaus können sich die Gemeinden vor dem StGH gegen Verletzungen ihrer Autonomie wehren¹⁶² sowie gegen Hoheitsakte, die sie wie Private betreffen, «wenn sie selbst nicht hoheitlich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig sind.»¹⁶³

[67] Ohne Zustimmung des Landesfürsten dürfen die Gemeinden Liechtenstein nicht verlassen, weil sowohl ein Gesetz, das den Austritt regeln würde, als auch ein Staatsvertrag mit der betreffenden Gemeinde oder dem Nachbarstaat, dem sich die Gemeinde anschliessen möchte, die Unterschrift des Landesfürsten benötigt.¹⁶⁴ Zuvor müsste der Beschluss der Gemeinde die Zustimmung des Landtages und – sofern dieser die Volksabstimmung beschliesst oder das Referendum ergriffen wird – der Stimmberechtigten des ganzen Landes erhalten.¹⁶⁵ Die Regierung hatte es 2001 so gesagt: «Das Risiko, dass eine Gemeinde aus dem Staatsverband austritt, kann man vernachlässigen. Sowohl der gemäss Artikel 4 vorgesehene Austritt von Gemeinden nach Gesetz als auch der nach Vertrag benötigt die Zustimmung des Landesfürsten und des Landtages, letztendlich sogar des ganzen Volkes.»¹⁶⁶ Einzig WILFRIED MARXER geht etwas weiter. Seiner Meinung nach darf «nicht gänzlich ignoriert» werden, dass Art. 4 Abs. 2 LV von einem Recht spricht. Man

¹⁵⁸ Siehe die Auflistung der Referendums- und Initiativbegehren bei MARXER (Fn. 130), S. 263–268.

¹⁵⁹ Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10, <https://www.gesetze.li/konso/2004.032>.

¹⁶⁰ In der Datenbank der veröffentlichten Entscheide des Staatsgerichtshofes findet sich keine solche Beschwerde einer Gemeinde: <https://www.gerichtsentscheidungen.li/default.aspx>.

¹⁶¹ Diese Gemeindebeschwerde war bereits in Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. November 1925 über den Staatsgerichtshof (LGBl. 1925 Nr. 8, <https://www.gesetze.li/chrono/1925.008>) vorgesehen.

¹⁶² So zuletzt in StGH 2020/059a Erw. 1.2.3: Für die Legitimation genügt es, dass die Gemeinde eine Verletzung ihrer Autonomie *geltend* macht. Siehe auch bereits StGH 2005/7 Erw. 1. StGH 2020/044 Erw. 1.2.8 legt Art. 20 Abs. 3 StGHG «aus Gründen der Rechtsgleichheit» so aus, dass «bei der Normenkontrolle von Gemeindeverordnungen die Gemeinde Antragsgegnerin ist und ihr auch Parteistellung zuzubilligen ist».

¹⁶³ So zuletzt in StGH 2020/059a Erw. 1.2.1.

¹⁶⁴ Dies wegen des in Art. 9 LV vorgesehenen Sanktionsrechts und wegen der Kompetenzen des Landesfürsten in ausserpolitischen Angelegenheiten. Siehe BUSSJÄGER (Fn. 1), Art. 4 LV Rn. 71. Kritisch diesbezüglich auch ANNA GAMPER, Autochthoner versus europäischer Konstitutionalismus? Ein Streifzug durch die Liechtensteinische Verfassung, in: Hubertus Schumacher/Wigbert Zimmermann (Hrsg.): 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 263–282, S. 280, die dieses Recht der Gemeinden als «atypisch und auch in sich widersprüchlich» nannte.

¹⁶⁵ DELLEDONNE (Fn. 9), S. 934, hält es für erwähnenswert, dass auch die höchsten Verfassungsorgane am Entscheid beteiligt sind.

¹⁶⁶ BuA Nr. 87/2001, S. 21.

könne dies «vorsichtig so interpretieren, dass keine austrittswillige Gemeinde gezwungen werden kann, im Staatsverband zu verbleiben.» Es könne sich aber auch nicht um eine Sezession handeln, deren Bedingungen von der austrittswilligen Partei diktiert werden.¹⁶⁷ Wenn auch der Auslegung der Vorzug zu geben ist, dass Landtag, Volk und Landesfürst den Austritt einer Gemeinde verhindern dürfen, so hat Politikwissenschaftler MARXER doch insofern Recht, als es auf längere Sicht kaum möglich wäre, eine Gemeinde, die Liechtenstein um jeden Preis verlassen möchte, zum Bleiben zu zwingen.

[68] Die Gemeinden haben das Austrittsrecht bis jetzt nicht als Druckmittel¹⁶⁸ gegenüber dem Land eingesetzt.¹⁶⁹ Dies ist auch deshalb nicht nötig, weil sie nicht nur die genannten politischen Rechte auf Landesebene haben, sondern über die Vorsteherkonferenz¹⁷⁰ im Dialog mit dem Land stehen und an den Vernehmlassungsverfahren teilnehmen dürfen.¹⁷¹ Zwar kennt Liechtenstein anders als die Schweiz kein Vernehmlassungsgesetz, aber die Gemeinden werden regelmässig zur Teilnahme eingeladen. Ihre Stellungnahmen werden im Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag erwähnt. Überdies haben die Gemeindevorsteherinnen und -vorsteher jederzeit Zugang zu den Medien.

6.3. Eine Stärkung der Gemeinden müsste auf anderem Weg erfolgen

[69] Ob die Gemeinden in der Lage waren, die ihnen in Art. 110 LV, im Gemeindegesetz und weiteren Erlassen zugewiesenen Aufgaben effizient zu erledigen,¹⁷² ob sie generell mehr Autonomie¹⁷³ oder einzelne griffigere Instrumente wünschten, um ihre Anliegen durchsetzen zu können,¹⁷⁴ wurde vor der Verfassungsrevision nicht untersucht. Wäre es Hans-Adam II. darum gegangen, die Gemeinden zu stärken, hätte er zum Beispiel auf eine Aufwertung der Europäi-

¹⁶⁷ MARXER (Fn. 130), S. 228.

¹⁶⁸ Auf den Einsatz von Art. 4 Abs. 2 LV als Druckmittel gegen die Zentralgewalt weist auch DELLEDONNE (Fn. 9), S. 928, hin. Siehe auch von und zu Liechtenstein (Fn. 51), S. 104.

¹⁶⁹ MÜLLER/WOHLGEMUTH (Fn. 11), S. 64, sagen: «Damit kann man Art. 4 Abs. 2 LV auch als Ergänzung des <voice>-Mechanismus der (direkten) Demokratie durch den <exit>-Mechanismus betrachten. Im politischen Zusammenhang heisst dies, dass ein Recht auf <exit> (Austritt) im Konfliktfall auch die Wirkmächtigkeit des Rechts auf <voice> (Widerspruch, Mitsprache) verstärken kann.»

¹⁷⁰ Siehe zur Vorsteherkonferenz: Liechtensteinische Vorsteherkonferenz (Hrsg.): 60 Jahre liechtensteinische Vorsteherkonferenz, Mauren 2018, und WILFRIED MARXER, «Vorsteherkonferenz», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL): <https://historisches-lexikon.li/Vorsteherkonferenz>.

¹⁷¹ Dies anerkennt auch der Congress of local and regional Authorities, Local democracy in Liechtenstein, Report CG34(2018)15final und Empfehlung Recommendation 416(2018), 28. März 2018, Ziff. 48 f., abrufbar unter: <https://www.congress-monitoring.eu/en/21-pays.html>. Gleichwohl besteht er auf einem formalisierten Verfahren.

¹⁷² Diese Fragen stellte die Studie von THOMAS LORENZ/PETER BECK, Effizienzpotenzial der Gemeinden. Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Fusion, herausgegeben von der Stiftung Zukunft.li, Ruggell, 15. Juni 2018, abrufbar unter: https://www.stiftungzukunft.li/application/files/6115/2809/8776/Zukunft.li_Effizienzpotenzial-Gemeinden_Juni-2018.pdf. Zur Stellung der liechtensteinischen Gemeinden siehe: Congress of local and regional Authorities (Fn. 173), insbesondere Ziff. 29–53. Das Summary des Reports lautete: «The report highlights that the healthy financial situation of local authorities due to the high percentage of local tax revenue and well-balanced local budgets could serve as an example of best practice for other countries. The municipalities in Liechtenstein enjoy a wide range of rights of political participation in national affairs. The forms and practice of direct citizen participation in local matters are well developed in Liechtenstein.»

¹⁷³ Kritisch unlängst der langjährige Gemeindevorsteher von Planken, Rainer Beck, in: DESIRÉE VOGT, Wunsch nach mehr Gemeindeautonomie, Vaterland, 5. Juli 2022, S. 5: «Das Einzige, worauf wir noch Einfluss haben, ist der Gemeindesteuerfuss und die Hundesteuer. Es gab über Jahre hinweg eine Zentralisierung in Richtung Landesverwaltung.»

¹⁷⁴ Deutlich zum «grossen Malaise im Bodenmarkt»: StGH 2020/059a Erw. 5.4.

schen Charta der kommunalen Selbstverwaltung¹⁷⁵ hinwirken können. Dem Staatsgerichtshof ist es nämlich gemäss geltendem Recht verwehrt, ein Gesetz auf seine Übereinstimmung mit der Charta zu überprüfen.¹⁷⁶ Der StGH kann aber prüfen, ob die Auslegung von Gesetzesbestimmungen nicht im Einklang mit der Charta steht und ob «eine völkerrechtskonforme Auslegung dieser Bestimmungen möglich ist.»¹⁷⁷

[70] Hans-Adam II. hätte sich auch dafür einsetzen können, dass mehr Bestimmungen der Charta für anwendbar erklärt werden.¹⁷⁸ Liechtenstein hat Art. 7 Abs. 2 der Charta bis heute nicht für anwendbar erklärt. Er verlangt für kommunale Abgeordnete «einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die durch das Mandat entstandenen Kosten sowie gegebenenfalls für den entgangenen Gewinn oder ein Entgelt für geleistete Arbeit und eine entsprechende soziale Absicherung».¹⁷⁹ Den politischen Parteien fällt es nicht leicht, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für den Gemeinderat¹⁸⁰ zu finden,¹⁸¹ handelt es sich doch um ein recht aufwendiges Amt,¹⁸² das vor allem in den kleineren Gemeinde schlecht entschädigt wird.¹⁸³ Anders sieht es für das Amt des Vorstehers/der Vorsteherin¹⁸⁴ aus, bei dem es sich – ausser in der Gemeinde Planken¹⁸⁵ – um ein Vollamt handelt. Es wird unterschiedlich entlohnt.¹⁸⁶

[71] Unzufriedenheit entsteht immer wieder bezüglich der Finanzierung grösserer Projekte, die mehreren Gemeinden zugutekommen.¹⁸⁷ Einigkeit besteht unter den Gemeinden, dass sich das

¹⁷⁵ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, SR 0.102.

¹⁷⁶ Siehe hierzu StGH 2020/059a Erw. 3.1. Die Charta der kommunalen Selbstverwaltung wird nicht in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgelistet.

¹⁷⁷ StGH 2020/059a Erw. 3.1.

¹⁷⁸ Congress of local and regional Authorities (Fn. 173), kritisiert vor allem, dass der Voranschlag der Gemeinden gemäss Art. 10 Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz (LGBL. 2015 Nr. 164 LR 141.4, <https://www.gesetze.li/konso/2015.164>) der Regierung zur Genehmigung zu unterbreiten ist (Ziff. 90–93), dass sich einzelne Zuständigkeiten überschneiden (Ziff. 64 f.) und dass das Konsultationsverfahren nicht im Gesetz festgehalten ist (Ziff. 72).

¹⁷⁹ Die Gemeinderatsmitglieder erhalten keine Leistungen an ihre Sozialversicherung.

¹⁸⁰ Der Gemeinderat ist gemäss Art. 40 Abs. 1 GemG das «Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde». Er zählt gemäss Art. 38 Abs. 1 GemG in den Gemeinden mit bis zu 1'500 Einwohnerinnen und Einwohnern 6 oder 8 Mitglieder, in denen mit bis zu 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern 8 oder 10 und in den noch grösseren Gemeinden 10 oder 12 Mitglieder. Zu seinem Handeln als exekutives und auch als legislatives Organ siehe insbesondere StGH 2020/044 Erw. 2.3–2.5.

¹⁸¹ Zur Wahl des Gemeinderates siehe PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Parteienfinanzierung durch die Liechtensteiner Gemeinden – Vielfalt auf kleinstem Raum, MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften 26 (2020), S. 119–131, S. 120, abrufbar unter: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2020119-131>.

¹⁸² In kleineren Gemeinden finden etwa ein Dutzend Sitzungen des Gemeinderates pro Jahr statt, in grösseren um die zwanzig. Dazu kommen die Mitarbeit in Kommissionen, der Besuch von öffentlichen Veranstaltungen etc.

¹⁸³ Siehe die Zusammenstellung von RETO MÜNDLE, Starkes Lohngefälle bei Gemeinderäten, Vaterland, 17. April 2019, S. 3, für die Mandatsperiode 2015 bis 2019: Die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderates setzte sich in allen Gemeinden aus einer Jahrespauschale plus einem Sitzungsgeld zusammen. In der Kleinstgemeinde Planken betragen diese CHF 500 und CHF 150, in Vaduz CHF 6000 und CHF 500, was – bei durchschnittlich 15 Sitzungen pro Jahr – für die vierjährige Amtsdauer einen Totalbetrag von CHF 11'000 (Planken) bis zu CHF 48'000 (Schaan) und CHF 54'000 (Vaduz) ergab.

¹⁸⁴ Gemäss Art. 52 Abs. 1 GemG besteht die Hauptaufgabe der Vorsteherinnen und Vorsteher darin, die Verwaltung zu leiten, für den Vollzug der vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse zu sorgen sowie die Gemeindeanlagen und Bauwerke zu beaufsichtigen.

¹⁸⁵ DESIRÉE VOGT, Wunsch nach mehr Gemeindeautonomie, Vaterland, 5. Juli 2022, S. 5: Der Vorsteher von Planken ist zu 60% angestellt.

¹⁸⁶ Der Lohn der Vorsteherin respektive des Vorstehers wird vom Gemeinderat festgelegt. Die Regierung hat keinen Einfluss. Dies bestätigte Regierungschef-Stellvertreterin Sabine Monauni in der Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Wendelin Lampert «Erhebliche Besoldungserhöhung beziehungsweise Neueinstufung bei Vorstehern»: Landtags-Protokolle 2022, S. 390 f. (Sitzung vom 11. März 2022).

¹⁸⁷ Noch immer nicht gebaut ist die Kletterhalle des Liechtensteiner Alpenvereins in Schaan. Der Landtag hatte dem Finanzbeschluss für die gemäss dem Sportstättenkonzept 2012 (siehe BuA Nr. 67/2017, S. 8–10 und S. 20 f.) vom

Land an der Finanzierung von Objekten von landesweitem Interesse beteiligen sollte und einheitliche Kriterien für die Kostenbeteiligung der Gemeinden vorgesehen werden sollten.¹⁸⁸ Seit mehreren Jahren wird – nicht zuletzt wegen der grossen Unterschiede in den Steuereinnahmen – über den Finanzausgleich diskutiert.¹⁸⁹ Seit 2008 erhalten die Gemeinden Finanzausgleichszahlungen vom Land, wobei insbesondere berücksichtigt wird, dass kleinere Gemeinden einen höheren Bedarf pro Kopf haben. Triesenberg erhält zusätzlich einen Sonderbeitrag zur Deckung der Kosten für das von den Einwohnerinnen und Einwohnern des ganzen Landes genutzte Naherholungsgebiet Steg-Malbun.¹⁹⁰ Bis 2. September 2022 befand sich der Entwurf für die Totalrevision des Finanzausgleichssystems¹⁹¹ in Vernehmlassung.¹⁹² Vorgeschlagen wurde eine horizontale Finanzausgleichsstufe zwischen den Gemeinden, so dass Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen standardisierten Steuerkraft Mittel zu Gunsten der unterdurchschnittlichen Gemeinden abtreten würden.¹⁹³ Die Regierung überwies dem Landtag ihren Bericht und Antrag zur Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes am 25. Oktober 2022 (BuA Nr. 116/2022). Zu dem in politischen Diskussionen immer wieder aufgegriffenen Thema Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden¹⁹⁴ finden sich darin keine Vorschläge.¹⁹⁵

Land zu tragenden 40% der Kosten am 5. Oktober 2017 zugestimmt (Landtags-Protokolle 2017, S. 1292). Das Projekt fand dann jedoch nicht die notwendige Unterstützung in den Gemeinden. Siehe hierzu DAVID SELE, Lücken im Sportstättenkonzept verschulden auch die Gemeinden, Volksblatt, 24. März 2018, S. 3, und die ausführliche Begründung der Ablehnung in Gemeinderat Planken, Protokoll der 43. Gemeinderatssitzung vom 20. März 2018, S. 9–16, abrufbar unter: https://www.planken.li/application/files/1416/2246/2847/43._Gemeinderatssitzung_vom_20._Maerz_2018.pdf. Die Kletterhalle soll nun – siehe BuA Nr. 94/2022 – gemäss der zwischenzeitlich erlassenen Sportstättenförderungsverordnung (SSFV) vom 1. Oktober 2019 (LGBL 2019 Nr. 239 LR 617.012, <https://www.gesetze.li/konso/2019.239>) finanziert werden. Diese sieht für Sportstätten von landesweitem Interesse keine Beteiligung der Gemeinden mehr vor, sondern lediglich (siehe Art. 4 Abs. 1 lit. d SSFV) eine Eigenleistung des Geschüftellers.

¹⁸⁸ So die Begründung des Gemeinderates Balzers in seinem Beschluss vom 15. September 2021 (Gemeinderat Balzers, Öffentliches GR-Protokoll Nr. 40/21 der Sitzung vom 15. September 2021, S. 6 f., abrufbar unter: https://www.balzers.li/Portal/UserFiles/files/Service/GR-Protokolle/GR-Protokolle_2021/hw_GRPR_40_2021.pdf), mit dem er es ablehnte, sich an den Kosten der Gemeinde Triesenberg für den Bau eines neuen Depots für Feuerwehr und Samariter zu beteiligen. Siehe zur Anfrage der Gemeinde Triesenberg an Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Vaduz auch MANUELA SCHÄDLER, Triesenberg enttäuscht über Absagen, Vaterland, 11. Oktober 2021, S. 3.

¹⁸⁹ Siehe insbesondere die Vorschläge von THOMAS LORENZ/PETER EISENHUT, Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung, herausgegeben von der Stiftung Zukunft.li, Ruggell, 30. Juni 2016, abrufbar unter: https://www.stiftungzukunft.li/application/files/9415/1635/4018/Finanzausgleich_WEB.pdf.

¹⁹⁰ Siehe die Abrechnung für das Jahr 2021 in: Regierung, Rechenschaftsbericht 2021 (Fn. 147), S. 93.

¹⁹¹ Aktuell gilt das Finanzausgleichsgesetz (FinAG) vom 24. Oktober 2007, LGBL 2007 Nr. 336 LR 614.0, <https://www.gesetze.li/konso/2007.336>.

¹⁹² Regierung, Vernehmlassungsbericht FinAG 2022 (Fn. 84). Einen Vernehmlassungsentwurf der Regierung vom 22. Oktober 2019 betreffend die Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes (FinAG) (abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/vnb_abanderung_finag.pdf) hatten die Gemeinden in einer gemeinsamen Stellungnahme abgelehnt: Regierung, Vernehmlassungsbericht FinAG 2022 (Fn. 84), S. 12 f.

¹⁹³ Regierung, Vernehmlassungsbericht FinAG 2022 (Fn. 84), S. 5, ebenso BuA Nr. 116/2022, S. 5 und S. 30 ff.

¹⁹⁴ Die Stiftung Zukunft.li kritisiert immer wieder, dass die Gemeinden in den Bereichen Bildung und Soziales Zahlungen an das Land leisten müssen, die Regelungshoheit jedoch beim Land liegt. Siehe LORENZ/QUADERER (Fn. 84), S. 42–45, und LORENZ/EISENHUT (Fn. 191), S. 27–31. Stärker rechtlich argumentiert: PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Art. 25 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, [verfassung.li](https://www.verfassung.li/Art_25) (Stand: 20. Januar 2016), abrufbar unter: https://www.verfassung.li/Art_25, Rn. 23–30.

¹⁹⁵ Gemäss BuA Nr. 116/2022 hatten die Gemeinden in der Vernehmlassung festgehalten, dass sie eine Aufgabenentflechtung begrüssen würden (siehe S. 59 f.). Die Regierung möchte jedoch nicht, dass die Totalrevision des FinAG verzögert wird (siehe S. 60–62). Sie bittet deshalb die Gemeinden (S. 61 f.), nach der Revision des FinAG «konkret aufzuzeigen», «welche bisher gemeinsam finanzierten Aufgabenbereiche sie übernehmen würden».

7. Fazit

[72] Art. 4 Abs. 2 LV mag insbesondere für ausländische Verfassungsrechtlerinnen und -rechtler interessant sein. Den liechtensteinischen Gemeinden brachte die 2003 auf Wunsch von Hans-Adam II. eingeführte Bestimmung jedoch weder mehr Autonomie, zusätzliche Kompetenzen oder Mittel, um ihre Aufgaben zu erledigen, noch sonstige Vorteile. Die Gemeinden hatten nicht nach einem Austrittsrecht gefragt. Sowohl die Regierung als auch das Parlament sahen keinen Bedarf.

[73] Bis heute ist nicht gesetzlich geregelt, wie die ersten Schritte aussehen müssen, mit denen das Austrittsverfahren eingeleitet werden kann, und wie das Verfahren danach fortzusetzen wäre. Die Revision von Art. 4 Abs. 2 LV könnte deshalb auch als Beispiel für eine Verfassungsbestimmung dienen, nach der niemand gefragt hatte und mit deren Anwendung nicht einmal ihr Initiator rechnete. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass sich eines Tages Stimmberechtigte auf diese Bestimmung besinnen. Bereits ihre Ankündigung, ein Austrittsverfahren einleiten zu wollen, würde verfahrensrechtliche Fragen aufwerfen, die 2003 niemand im Detail beantworten wollte und die auch heute nur der Gesetzgeber klären könnte. Würden Unterschriften gesammelt, erginge der Beschluss eines Gemeinderates oder würde gar eine Abstimmung erfolgen, wäre es nicht unwahrscheinlich, dass auch die Gerichte angerufen würden.¹⁹⁶

[74] Hans-Adam II. schuf mit Art. 4 Abs. 2 LV die Möglichkeit, dass das Land auf legalem Weg auseinanderbricht. Die Aufgabe des Staatsoberhauptes besteht jedoch nach allgemeinem Verständnis darin, ein Land zusammenzuhalten und sich für die Integration aller Regionen und Bevölkerungsgruppen einzusetzen.¹⁹⁷ Der Staatsgerichtshof hatte in seinem Urteil vom 21. Juni 1993 zu StGH 1993/8 betreffend das Engagement der Regierung und des Fürstenhauses¹⁹⁸ vor der Volksabstimmung über den EWR-Beitritt Liechtensteins denn auch festgehalten, Aufgabe des Landesfürsten sei es, «Staat und Bürgerschaft als ganze zu repräsentieren, symbolkräftig zu integrieren sowie das Staats- und Gesellschaftsgefüge als solches zu stabilisieren».¹⁹⁹ Überdies muss der Thronfolger gemäss Art. 13 LV vor der Erbhuldigung versprechen, die Integrität des Fürstentums Liechtenstein zu erhalten. Dass es Hans-Adam II. bei der Aufnahme von Art. 4 Abs. 2 LV in die Verfassung darum ging, ein Zeichen nach aussen zu setzen, ändert nichts daran, dass die neue Verfassungsbestimmung das Fortbestehen des Landes gefährdet. Liechtenstein stellt seit 2003 kein «unteilbares Ganzes» mehr dar.

Prof. Dr. iur. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN ist Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Sie arbeitet als Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Gamprin-Bendern FL. Ihr herzlicher Dank geht an Dr. iur. Cyrus Beck, MAS, Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut, für die kritische Lektüre des Textes und insbesondere auch für seine Inputs zur Rechtsgeschichte.

¹⁹⁶ Zu den auch vor Gericht ausgetragenen Auseinandersetzungen über den Kantonswechsel der Gemeinde Moutier siehe nicht zuletzt Verwaltungsgericht Kanton Bern, Cour des affaires de langue française, Urteil vom 23. August 2019, Dossiernummer 100.2018.388, zur Abstimmung vom 18. Juni 2017.

¹⁹⁷ GL.M. BUSSJÄGER (Fn. 115), Art. 13 LV Rn. 37.

¹⁹⁸ Differenziert zum Engagement von Fürst Hans-Adam II. für die Verfassungsrevision von 2003: VBI 2002/96 Erw. 32, der unter anderem festhält, «dass der Fürst seine Ansprachen anlässlich von Landtagseröffnungen und zum Staatsfeiertag zweifelsohne als Landesfürst und nicht als Privatperson hält», dass die Unterscheidung aber auch deshalb nicht einfach ist, weil «das Staatsorgan ‹Landesfürst› nur aus einer einzigen natürlichen Person besteht».

¹⁹⁹ StGH 1993/8 Erw. 2.1, Urteil vom 21. Juni 1993 (= LES 1993, 91 ff., S. 97).