



---

STAATSGERICHTSHOF  
DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

IM NAMEN VON FÜRST UND VOLK

URTEIL

---

Der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof hat in seiner nicht-öffentlichen Sitzung vom 9. Mai 2005, an welcher teilnahmen: Präsident lic. iur. Marzell Beck als Vorsitzender; Dr. Klaus Berchtold und Prof. Dr. Klaus Vallender als Richter, Dr. Graziella Marok-Wachter und Dr. Peter Nägele als Ersatzrichter sowie Esther Sele als Schriftführerin

in der Beschwerdesache:

Beschwerdeführer: Gruppierung „stimme“

vertreten durch:

Walter Brunhart  
Unterm Schloss 15  
9496 Balzers

Belangte Behörde: Regierung des Fürstentums Liechtenstein

gegen: Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes

wegen: Verletzung verfassungsgemäss gewährleisteter Rechte



### zu Recht erkannt:

1. Der Beschwerde wird keine Folge gegeben. Die Beschwerdeführerin ist durch die Nichtigerklärung ihrer angemeldeten Gesetzesinitiative in keinem ihrer Rechte verletzt worden.
2. Auf die Ausfällung einer Entscheidungsgebühr wird verzichtet.

### SACHVERHALT

1. Mit Schreiben vom 16.6.2004 übermittelte die Gruppierung „stimme“, die sich gleichzeitig auch als Initiativkomitee bezeichnet, der „zuständigen Amtsstelle der Regierung des Fürstentums Liechtenstein“ den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes als Initiativtext. Die Regierung wurde ersucht, „die Initiative zu prüfen, uns über das weitere Vorgehen Ihrerseits zu informieren und uns gegebenenfalls die Daten für die Unterschriftensammlung mitzuteilen“.
2. Die Regierung trat darauf hin mit ihrem „Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes (Nr. 79/2004)“ an den Landtag heran. Die Regierung beantragte, der Landtag möge die Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ für nichtig erklären.
3. Der Landtag folgte dem Vorschlag der Regierung (siehe Landtagsprotokoll vom 15.9.2004, S. 1093 und Beschlussprotokoll des Landtags vom selben Tag, S. 1194) indem er beschloss: „Der Vorprüfungsbericht der Regierung wird zur Kenntnis genommen sowie die angemeldete Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ für nichtig erklärt“.

Mit Schreiben vom 15.9.2004 teilte der Landtag der Regierung mit, er habe in seiner Sitzung vom selben Tag beschlossen, dass die angemeldete Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ „mit der bestehenden Verfassung nicht übereinstimmt sowie die angemeldete Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ für nichtig erklärt.“



Mit Schreiben vom 19.10.2004 wurde davon auch das Initiativkomitee „stimme“ in Kenntnis gesetzt, wobei ausdrücklich auf Art. 70b Abs. 3 Volksrechtengesetz hingewiesen wurde.

4. Am 26.10.2004 brachte Walter Brunhart namens der „stimme“ beim Staatsgerichtshof eine Beschwerde ein, in der beantragt wurde, „durch die Prüfung des von der Regierung erstellten Berichts den Sachverhalt richtig zu stellen und uns dadurch zu unserem Initiativrecht zu verhelfen“.

Die Beschwerde hebt ausdrücklich hervor, sie richte sich nicht gegen die Behandlung der Sache im Landtag, „sondern gegen den von der Regierung verfassten Bericht und Antrag zu der angemeldeten Volksinitiative“.

Der Regierung wird vorgeworfen, die am Initiativtext beanstandeten, vermeintlich verfassungswidrigen Punkte seien juristisch gesehen anders auszulegen. Der Initiativtext sei daher als mit der Verfassung übereinstimmend zu bewerten. Um dies zu untermauern wurde ein Gutachten von Prof. Dr. Giovanni Biaggini (Zürich) zur staatsrechtlichen Seite und ein Gutachten von Prof. Dr. Anne Peters (Basel) zur völkerrechtlichen Seite der angestrebten Initiative vorgelegt.

5. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein verzichtete mit Schreiben vom 24.11.2004 auf eine Gegenäusserung.
6. Der Staatsgerichtshof hat die Vorakten, soweit erforderlich, beigezogen und auf Antrag des Berichterstatters in Folge Spruchreife beschlossen, auf die Durchführung einer öffentlichen Schlussverhandlung zu verzichten. Nach Durchführung einer nicht-öffentlichen Schlussverhandlung wurde wie aus dem Spruch ersichtlich entschieden.

## BEGRÜNDUNG

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes, im gegenständlichen Fall einer formulierten Initiative zu entscheiden, ergibt sich aus Art. 70b Abs. 3 des Gesetzes vom 17.7.1973 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBl. 1973, Nr. 50 (VRG).



- 1.1. Der Art. 70b Abs. 3 VRG sieht vor, dass gegen eine Nichtigerklärung eines Initiativbegehrens durch den Landtag Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig ist.
- 1.2. Der Landtag hat zwar die angemeldete Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ für nichtig erklärt. Die Beschwerde richtet sich aber nicht gegen diesen Beschluss des Landtags, sondern ausdrücklich gegen den diesem Beschluss des Landtages zugrunde liegenden Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes (Nr. 79/2004). In der Beschwerde wird somit der Anfechtungsgegenstand nicht richtig bezeichnet. Bei einer rein formalen Betrachtungsweise müsste daher die Beschwerde wegen mangelnder Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zu ihrer Prüfung zurückgewiesen werden.
- 1.3. Der Staatsgerichtshof ist jedoch der Auffassung, dass eine solche formale Betrachtungs- und Vorgangsweise nicht angebracht ist. Dies aus zwei Gründen:

Erstens: Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten. Ob er von einer anderen Seite rechtlichen Beistand hatte, ist nicht bekannt. Er ist aber offensichtlich auch selbst nicht Jurist. Einem Privaten darf das Vergreifen in formalen Anforderungen wie dies die richtige Bezeichnung des Anfechtungsgegenstands eine ist nur dann zum Nachteil gereichen, wenn es sich um eine formale Anforderung von besonderer Bedeutung handelt, etwa die Versäumnis der Anfechtungsfrist.

Zweitens: Der Beschluss des Landtages vom 15.9.2004 gliedert sich in zwei Teile: Einerseits wird der Vorprüfungsbericht der Regierung zur Kenntnis genommen, andererseits die angemeldete Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ für nichtig erklärt. Der Umstand, dass der Vorprüfungsbericht der Regierung zur Kenntnis genommen wurde bedeutet aber nichts anderes, als dass sich der Landtag der Argumentation der Regierung im Bericht und Antrag Nr. 70/2004 anschliesst. Mit anderen Worten: Wäre die Nichtigerklärung des Landtages angefochten worden – wie dies richtig gewesen wäre – hätte sich der Staatsgerichtshof jedenfalls mit der rechtlichen Argumentation der Regierung in ihrem Bericht und Antrag auseinandersetzen müssen, da der Landtag keine eigene, davon abweichende Argumentation in den Raum gestellt hat. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstandes hat sich für den Staatsgerichtshof keine Änderung dadurch ergeben, ob die Nichtigerklärung der Gesetzesinitiative durch den Landtag oder der Bericht und Antrag der Regierung angefochten wird.



- 1.4. Aus diesen Erwägungen kommt der Staatsgerichtshof zur Rechtsauffassung, dass er materiell in die Beschwerde einzutreten hat.
2. Auf Grund des Art. 70b Abs. 1 VRG hat die Regierung, werden Initiativbegehren angemeldet, zu prüfen, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen.

Die Regierung wirft nun der Gesetzesinitiative vor, sie sei in drei Punkten verfassungswidrig, verstosse aber nicht gegen Staatsverträge. Im Einzelnen wird der Gesetzesinitiative vorgeworfen, dass ihr Art. 2 Abs 1 dem Stufenbau der Rechtsordnung und damit der Landesverfassung widerspreche. Art. 2 Abs. 2 der Gesetzesinitiative widerspreche den Art. 8 Abs. 2 und Art. 66 LV die eine Mitwirkung des Landtages und ein Referendumsrecht des Volkes vorsehen, welche nicht umgangen werden dürften und könnten. Schließlich bringt die Regierung vor, dass die Gesetzesinitiative einen Bedeckungsvorschlag im Sinne des Art. 64 Abs. 3 LV vermissen lasse.

- 2.1. Der Art. 2 Abs. 1 der Gesetzesinitiative zu einem Klimaschutzgesetz lautet wie folgt:

„Sämtliche Gesetze und Verordnungen, die in Liechtenstein erlassen werden, haben mit den in Art. 1 festgelegten Grundsätzen konform zu gehen“.

Gegen diese Bestimmung wendet die Regierung ein, sie widerspreche dem Stufenbau der Rechtsordnung und sei deshalb verfassungswidrig.

Die Regierung leitet aus Art. 104 Abs. 2 LV offenbar das Verfassungsprinzip des Stufenbaus der Rechtsordnung ab.

Der Art. 104 Abs. 2 LV lautet:

„In seine [des Staatsgerichtshofs] Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie die der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Wahlgerichtshof“.

Schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass es sich dabei um eine Regelung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs und die Bestimmung der Beurteilungsmassstäbe für bestimmte Verfahren handelt. Der Staatsgerichtshof bezweifelt, ob aus dieser Bestimmung der Stufenbau der Rechtsordnung als Verfassungsprinzip abgeleitet werden kann. Zweifel sind auch deshalb



angebracht, weil völlig unklar ist, was in diesem Zusammenhang „Stufenbau der Rechtsordnung“ zu bedeuten hätte. Es stellt sich die Frage, was – vorausgesetzt der Stufenbau der Rechtsordnung wäre eine Verfassungsprinzip – dadurch ge- oder verboten wäre.

Die Regierung sieht die Verfassungswidrigkeit der oben zitierten Bestimmung offenbar darin, dass der Gesetzgeber den Gesetzgeber nicht binden könne. Darin ist ihr zuzustimmen. Dieser Umstand vermag aber eine Verfassungswidrigkeit nicht zu begründen. Denn der Gesetzgeber ist jederzeit befugt, sich über diese „Bindung“ hinwegzusetzen. Es stellt sich nicht die Frage der Verfassungsmässigkeit, sondern die der Zweckmässigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung.

- 2.2. Die Regierung ist der Auffassung, auch der Art. 2 Abs. 2 der Gesetzesinitiative sei verfassungswidrig; er lautet:

„Sämtliche seitens von Liechtenstein mitunterzeichneten Klimakonventionen sowie die darauf basierenden Protokolle, insbesondere der UNO, sind schnellstmöglich zu ratifizieren und umzusetzen“.

Die Regierung ist der Auffassung, dass, da die Bestimmung in der Mehrzahl abgefasst sei, „allfällige später unter der Klimakonvention zu erarbeitende Protokolle verpflichtend zu ratifizieren wären“. Die Initiative fordere eine „vorbehaltlose Übernahme jeglicher internationaler Übereinkommen“ ohne dass man deren Inhalt und die daraus resultierenden Entwicklungen kenne.

Der Staatsgerichtshof kann diese Auffassung der Regierung in dieser Form nicht teilen. Die angestrebte „schnellstmögliche“ Ratifizierung trifft zunächst „mitunterzeichnete“ Klimakonventionen. Liechtenstein ist aber nach dieser Bestimmung der Gesetzesinitiative nicht verpflichtet, künftige Klimakonventionen zu unterzeichnen. Wenn ein Staat aber ein internationales Vertragswerk unterzeichnet, darf allerdings nach allgemeinem Völkerrecht erwartet werden, dass dieses auch ratifiziert wird.

Die Art. 8 und 66bis LV sind nicht berührt, da Verfassungsrecht dem einfachen Recht vorgeht. Würde eine „mitunterzeichnete Klimakonvention“ nicht die Genehmigung des Landtages erhalten oder in einem Referendum abgelehnt werden, wäre die Ratifizierung deshalb zu versagen.

Die vorgeschlagene Regelung ist daher insoweit nicht verfassungswidrig.



Unklar ist allerdings, ob die in der oben erwähnten Regelung ebenfalls erwähnten „darauf basierenden Protokolle, insbesondere der UNO“ nur solche Protokolle erfassen soll, die ebenfalls „mitunterzeichnet“ wurden oder auch andere. Der Wortlaut spricht nur von „basierenden Protokollen“, also internationalen Verträgen, die eine mitunterzeichnete oder ratifizierte Klimakonvention näher ausführen oder ergänzen. Damit wird davon ausgegangen, dass diese internationalen Verträge (Protokolle) auch dann von Liechtenstein zu ratifizieren und umzusetzen sind, wenn sie von Liechtenstein nicht unterzeichnet worden sind.

Insofern ist diese Bestimmung aber aus dem im folgenden Punkt ausgeführten Grund verfassungswidrig.

- 2.3. Der Staatsgerichtshof sieht sich in diesem Zusammenhang veranlasst, auf einen Punkt einzugehen, der im Bericht und Antrag der Regierung der vom Landtag zur Kenntnis genommen wurde, nicht angesprochen wird.

Vorauszuschicken ist, dass die Kognitionsbefugnis des Staatsgerichtshofes im Art. 70b Abs. 3 VRG insofern nicht eingeschränkt ist, als er auch Verfassungswidrigkeiten einer Gesetzesinitiative aufgreifen kann, die von der Regierung und in der Nichtigerklärung der Gesetzesinitiative durch den Landtag nicht gerügt worden sind. Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck des Art. 70b VRG, der darauf abzielt, dass nicht mit Verfassungswidrigkeiten behaftete Gesetzesinitiativen Gegenstand einer Abstimmung werden. Der Staatsgerichtshof hält es daher für seine Pflicht, anlässlich der Prüfung einer Nichtigerklärung der Gesetzesinitiative durch den Landtag auch nicht relevierte Verfassungswidrigkeiten in der Gesetzesinitiative aufzuzeigen.

Unter diesem Gesichtspunkt ist festzuhalten, dass der Art. 3 Abs. 2 der Gesetzesinitiative verfassungswidrig ist. Dieser Artikel lautet:

„Internationale Übereinkommen, welche der Reduktion der Erdwärme dienen, sind von Liechtenstein mit zu unterzeichnen“.

Diese Bestimmung richtet sich verpflichtend an die Regierung, die zur Entscheidung über die Unterzeichnung internationaler Übereinkommen zuständig ist. Was nun Übereinkommen über die Reduktion der Erdwärme anlangt, wird der Regierung durch eine solche gesetzliche Regelung jeder Handlungsspielraum entzogen. Sie wäre verpflichtet, derartige Übereinkommen zu unterzeichnen. Dem Gesetzgeber ist es aber nicht erlaubt, der Exekutive jeden Handlungs- und Gestaltungsspielraum zu entziehen, denn damit tritt er selbst in die Rolle der Exekutive. Dies aber widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der



Gewaltentrennung. Aus diesem Grund ist diese Bestimmung der Gesetzesinitiative verfassungswidrig.

2.4. Was den mangelnden Bedeckungsvorschlag anlangt, ist darauf hinzuweisen, dass ein solcher nach Art. 64 Abs. 3 LV einem Begehren, das heisst, wenn eine Initiative bereits durch 1 000 wahlberechtigte Landesbürger unterschrieben worden ist, anzuschliessen ist. Im vorliegenden Verfahrensstadium, wo es sich um eine nur angemeldete Initiative handelt, ist ein Bedeckungsvorschlag nicht erforderlich.

Eine Verfassungswidrigkeit ist daher in diesem Umstand nicht zu erblicken.

**Dieses Urteil ist endgültig.**

Vaduz, den 9. Mai 2005

Der Präsident:

*Marzell Beck*

lic.iur. Marzell Beck



**Ergeht an:**

- Walter Brunhart, Unterm Schloss 15, Balzers
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz
- F.L. Regierung, z.Hd. Herrn Norbert Hemmerle, in Kopie
- F.L. Regierung, Rechtsdienst, z.Hd. Frau Dr. Marion Frick-Tabarelli, in Kopie
- F.L. Landeskasse, w/Kostenspruch, in Kopie
- lic.iur. Ivo Elkuch w/LJZ, in Kopie