

Giovanni Biaggini

Prof. Dr. iur.
Ordinarius für Staats-, Verwaltungs-
und Europarecht an der Universität Zürich

Kantstrasse 12, CH-8044 Zürich
Tel: 01 634 30 10 Fax: 01 634 43 89
giovanni.biaggini@rwi.unizh.ch

Zur Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative „Klimaschutzgesetz“

Stellungnahme

zum Bericht und Antrag der Regierung
an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein
(vom 24. August 2004)

zuhanden des Initiativkomitees

c/o Walter Brunhart

Unterm Schloss 15

9496 Balzers

Zürich, im September 2004

I.	Ausgangslage und Fragestellung	3
II.	Rechtliche Rahmenbedingungen	4
	1. Rechtliche Vorgaben	4
	2. Das Initiativrecht als verfassungsmässiges Individualrecht	5
	3. Kriterien für die Auslegung einer Volksinitiative	6
	4. Bedeutung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe	8
III.	Verfassungswidrigkeit infolge Widerspruchs zum Stufenbau der Rechtsordnung?	9
	1. Beurteilung des Art. 2 Satz 1 im Bericht der Regierung	9
	2. Stellungnahme	9
	a. Stossrichtung des Art. 2 Satz 1	9
	b. Lenkung der Gesetzgebung durch Gesetz?	10
	c. Verfassungskonforme Auslegung des Art. 2 Satz 1	13
	d. Gefahr der Irreführung der Stimmberechtigten?	15
	3. Fazit	17
IV.	Verfassungswidrigkeit infolge Verletzung der Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes?	18
	1. Beurteilung des Art. 2 Satz 2 im Bericht der Regierung	18
	2. Stellungnahme	19
	a. Vorbemerkungen zur Fragestellung	19
	b. Stossrichtung des Art. 2 Satz 2	20
	c. Lenkung des Genehmigungs- und Ratifikationsverfahrens durch Gesetz?	21
	d. Verfassungskonforme Auslegung des Art. 2 Satz 1	22
	e. Gefahr der Irreführung der Stimmberechtigten?	22
	3. Fazit	23
V.	Verfassungswidrigkeit mangels Bedeckungsvorschlag?	24
	1. Beurteilung im Bericht der Regierung	24
	2. Stellungnahme	24
	a. Zur Tragweite des Instituts des Bedeckungsvorschlages	24
	b. Besonderheiten der vorliegenden Initiative	25
	c. Verfassungskonforme Auslegung	26
	3. Fazit	27
VI.	Ergebnis	28

I. Ausgangslage und Fragestellung

Anfang September 2004 wurde der Unterzeichnende gebeten, sich zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative auf Erlass eines „Klimaschutzgesetzes“ zu äussern. Die Volksinitiative – deren Inhalt, soweit erforderlich, weiter hinten zur Darstellung kommt – wurde am 16. Juni 2004 durch die Gruppierung „Stimme“ (im Folgenden: Initiativkomitee) angemeldet. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein kommt in ihrem Bericht und Antrag an den Landtag vom 24. August 2004 (im Folgenden: Bericht) zum Schluss, dass die Gesetzesinitiative¹ in *drei Punkten nicht verfassungsmässig* sei:

1. Art. 2 Satz 1 – worin verlangt wird, dass sämtliche Gesetze und Verordnungen mit den in Art. 1 festgelegten Grundsätzen konform gehen – *widerspreche dem Stufenbau der Rechtsordnung* (Bericht, S. 15). – Dazu näher unter Ziffer III.
2. Art. 2 Satz 2 – der die schnellstmögliche Ratifikation und Umsetzung der von Liechtenstein mitunterzeichneten Klimakonventionen und der darauf basierenden Protokolle verlangt – *verletzte die in der Verfassung verankerten Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes* (Bericht, S. 16). – Dazu näher unter Ziffer IV.
3. Die Initiative widerspreche Art. 64 Abs. 3 LV, weil sie *keinen Bedeckungsvorschlag* enthalte. – Dazu näher unter Ziffer V.

Nicht in direktem Widerspruch zur Verfassung steht nach Auffassung der Regierung die durch die Initiative angestrebte Festlegung von aussenpolitischen Zielen. Auf diesen Aspekt der Initiative wird im Weiteren nicht mehr speziell eingegangen.

Die Regierung kommt zusammenfassend zum Schluss, dass die Initiative verfassungswidrig sei und nicht zur Unterschriftensammlung zugelassen werden könne (Bericht, S. 27). Entsprechend stellt die

¹ Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die hier interessierende Initiative als Gesetzesinitiative einzustufen ist (wie es Initianten und Regierung übereinstimmend tun). Die Möglichkeit einer nachträglichen „Umwandlung“ einer Gesetzes- in eine Verfassungsinitiative erörtert MARTIN BATLINER, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (Diss.), Fribourg 1993, S. 146, 168.

Regierung dem Landtag Antrag, die Verfassungswidrigkeit der Gesetzesinitiative „Klimaschutzgesetz“ festzustellen (Bericht, S. 28).

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich darauf, die im Bericht und Antrag der Regierung aus verfassungsrechtlicher Sicht beanstandeten Punkte zu prüfen. Die Diskussion im Landtag konnte nicht mehr berücksichtigt werden. Der Unterzeichnende kommt zum Ergebnis, dass der im Bericht der Regierung eingenommene Standpunkt nicht der einzig mögliche ist und die Gesetzesinitiative gestützt auf eine *verfassungskonforme Auslegung* als verfassungsmässig angesehen und *zur Unterschriftensammlung zugelassen* werden kann.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit Blick auf die vorliegend zu beurteilenden Fragen sind die folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen bedeutsam:

1. Rechtliche Vorgaben

Gemäss Art. 64 LV werden die näheren Bestimmungen über die Volksinitiative durch ein Gesetz getroffen. Das Gesetz betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (VRG) wurde im Jahre 1992 durch den nachstehenden Art. 70b ergänzt, der für Initiativbegehren eine Vorprüfung vorsieht:

Art. 70b

- 1) Werden Initiativbegehren (Sammel- oder Gemeindeinitiativen) bei der Regierung angemeldet, so prüft sie, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen, und übermittelt ihren Bericht samt Eingaben dem Landtag zur Weiterbehandlung.
- 2) Der Landtag zieht das Initiativbegehren in seiner nächsten Sitzung in Behandlung. Stellt er fest, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt, so erklärt er es für nichtig.
- 3) Gegen eine Nichtigerklärung des Landtages ist Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.

Entsprechend der Fragestellung (Ziffer I.) interessiert hier die Frage der Übereinstimmung der Initiative mit der Verfassung.²

2. Das Initiativrecht als verfassungsmässiges Individualrecht

Die Verfassung ist bei der Prüfung der vorliegenden Gesetzesinitiative noch in anderer Hinsicht bedeutsam.

Die liechtensteinische Verfassungsordnung gewährleistet u.a. auch eine Reihe von politischen Rechten. Die politischen Volksrechte weisen eine „doppelte“ Rechtsnatur auf. Es handelt sich einerseits um „Befugnisse im Sinne verfassungsmässiger Individualrechte“, andererseits bedeuten sie „Wahrnehmung einer Organfunktion durch Teilnahme am Rechtsetzungsprozess“.³

Zu den verfassungsmässig gewährleisteten politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger gehört auch das *Initiativrecht*.⁴ Dieses besitzt ebenfalls den Charakter eines *verfassungsmässigen Individualrechts*. Bei der Prüfung und allfälligen Nichtigerklärung einer Gesetzesinitiative stehen somit verfassungsmässig geschützte Interessen auf dem Spiel (weshalb Art. 70b VRG folgerichtig die Möglichkeit einer Beschwerde an den Staatsgerichtshof vorsieht).⁵

Bei der Prüfung und allfälligen Nichtigerklärung einer Gesetzesinitiative muss auf den verfassungsrechtlichen Status der politischen Rechte Rücksicht genommen werden. Als Mittel zum Ausgleich zwischen den unter Umständen gegenläufigen

² Nicht näher untersucht werden muss dazu die Frage der Stellung des Völkerrechts im Allgemeinen und der dem Klimaschutz dienenden Konventionen und Protokolle im Besonderen in der liechtensteinischen Rechtsordnung. Ebenfalls nicht untersucht werden muss, ob ungeachtet des Wortlauts von Art. 82 VRG eine blosser Nichtigerklärung einer Initiative in Frage käme.

³ StGH 179/7 vom 11.12.1979, in: LES 1981, S. 117, zitiert nach M. BATLINER (Fn. 1), S. 48. Vgl. auch WOLFRAM HÖFLING, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, Vaduz 1994, S. 55.

⁴ Vgl. HÖFLING (Fn. 3), S. 148 f. (mit Hinweisen auf die Rechtsprechung); zum Verfahren der Volksinitiative eingehend GÜNTHER WINKLER, Die Verfassungsreform in Liechtenstein, Wien 2003, S. 1 ff., 37 ff.

⁵ In diesem Zusammenhang verdient auch die in der Literatur beschriebene Praxis Erwähnung, bei Zweifeln über die Verfassungsmässigkeit einer Initiative jeweils den Staatsgerichtshof einzuschalten. Vgl. M. BATLINER (Fn. 1), S. 152.

Gesichtspunkten – verfassungsrechtliche Vorgaben im Sinne des Art. 70b VRG einerseits, verfassungsmässig gewährleistete politische Rechte andererseits – fungiert der auch in der liechtensteinischen Rechtsordnung anerkannte *Grundsatz der Verhältnismässigkeit*.⁶ Es wäre unverhältnismässig (und damit grundrechts- und verfassungswidrig), eine Initiative für nichtig zu erklären, welcher ein *verfassungskonformer Sinn* zugeschrieben werden kann. Die Auslegung und Handhabung der Bestimmungen über die Gültigkeit von Volksinitiativen – insbesondere auch von Art. 70b VRG – hat mit anderen Worten verfassungskonform (grundrechtskonform) zu erfolgen. Man kann diese Überlegungen in der Kurzformel zusammenfassen, dass die Überprüfung von Initiativen bzw. die Interpretation und Anwendung der einschlägigen Vorschriften grundsätzlich „*volksrechtsfreundlich*“ zu erfolgen hat. Dieser Grundgedanke kommt auch im Bericht der Regierung zum Ausdruck. Dort heisst es (bei der Erörterung der aussenpolitischen Dimension der Initiative), die Initiative sei „aus verfassungsrechtlicher Sicht in diesem Punkt *im Zweifel zur Sammlung von Unterschriften zuzulassen*“ (Bericht, S. 22, Hervorhebung hinzugefügt).

3. Kriterien für die Auslegung einer Volksinitiative

Die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit einer Volksinitiative setzt nicht nur eine Auslegung der als Massstab dienenden Vorschriften voraus, sondern auch eine Auslegung der Initiative selbst.⁷ Die Auslegung von Rechtstexten ist keine streng exakte Wissenschaft. Auch wenn Vorverständnisse, Bewertungen und Abwägungen stets eine gewisse Rolle spielen, handelt es sich aber doch um eine regelgeleitete Tätigkeit, in die nicht zuletzt auch *verfassungsrechtliche* Gesichtspunkte einfließen, namentlich in Gestalt des Grundsatzes der verfassungs- bzw. grundrechtskonformen Auslegung.⁸

⁶ Zur verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Grundsatzes vgl. ANDREAS KLEY, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, Vaduz 1998, S. 227 ff.

⁷ Aus Zeitgründen war es dem Unterzeichnenden nicht möglich, die liechtensteinische Staatspraxis zur Auslegung von Volksinitiativen eingehender zu untersuchen.

⁸ Dazu GIOVANNI BIAGGINI, Methodik in der Rechtsanwendung, in: Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts,

Nach den in Liechtenstein anerkannten Regeln der Auslegung⁹ bildet der Wortlaut einer Bestimmung den Ausgangspunkt. Vom Wortlaut darf und muss aber unter Umständen abgewichen werden. Sodann spielt in der liechtensteinischen Praxis der bereits genannte Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung eine bedeutsame Rolle.¹⁰ Dieser Grundsatz hat die Funktion, Verfassungsgehalte in den Auslegungsvorgang einzubeziehen, und dient damit nicht zuletzt der Wahrung des Stufenbaus der Rechtsordnung (Normenhierarchie). Der *Anwendung* der verfassungskonformen Auslegung sind gewisse Grenzen gezogen: Eine „interpretative Umdeutung“ einer Bestimmung im Weg der verfassungskonformen Auslegung ist nicht statthaft.¹¹ Bei der Ermittlung der Grenzen der verfassungskonformen Auslegung spielen neben den traditionellen Auslegungsgesichtspunkten (Wortlaut usw.) auch die *Rahmenbedingungen* eine Rolle, unter denen die fragliche Norm künftig ausgelegt und angewendet wird (Normadressat, Rechtssicherheit, Rechtsschutzmöglichkeiten u.a.m.).¹²

Speziell mit Blick auf die *Auslegung von Volksinitiativen* ist ein Blick auf die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts hilfreich.¹³ In seiner reichhaltigen Rechtsprechung hat das Bundesgericht die folgende Formel entwickelt (die regelmässig herangezogen wird):

Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow, Bern 2004, S. 27 ff.; DERS., *Verfassung und Richterrecht*, Basel/Frankfurt a.M. 1991.

⁹ Vgl. den Überblick über Praxis und Lehre bei KLEY (Fn. 6), S. 82 ff.

¹⁰ Vgl. HÖFLING (Fn. 3), S. 46 (mit weiteren Hinweisen).

¹¹ Vgl. KLEY (Fn. 6), S. 87.

¹² Das schweizerische Bundesgericht hat diesen Gesichtspunkt in BGE 109 Ia 273 (303), *Vest*, wie folgt treffend umschrieben: „Entscheidend ist indessen, dass sich die hier umstrittenen Vorschriften an den Staatsanwalt und den Vorsteher des Polizei- und Militärdepartements richten. Bei diesen handelt es sich nicht um juristisch wenig ausgebildete Beamte, die auf eine ausdrückliche und klare Regelung angewiesen sind (BGE 106 IA 138). Es sind vielmehr Personen, die juristisch geschult sind oder sich beraten lassen können und die demnach in der Lage sind, § 71 b Abs. 5 StPO/BS im Sinne der obenstehenden Erwägungen verfassungs- und konventionskonform anzuwenden.“

¹³ Zur Bedeutung der rechtsvergleichenden Methode in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu den politischen Rechten vgl. KLEY (Fn. 6), S. 98.

„Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsprinzipien zu prüfen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Die beigefügte Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.“¹⁴

Bei der Betrachtung dieser Formel wird deutlich, dass es zu den Funktionen des Grundsatzes der verfassungskonformen Auslegung gehört, eine unverhältnismässige Beeinträchtigung der politischen Rechte zu verhindern (vgl. Ziffer 2.).

4. Bedeutung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe

Im Bericht der Regierung wird betont, dass die politischen Volksrechte der Bürger (Art. 29 LV) auch den „Anspruch auf die Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willenskundgabe“ einschliessen.¹⁵ Bei einer Volksinitiative sei dieser Anspruch sowohl im Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung als auch mit der allenfalls folgenden Volksabstimmung zu beachten.

Im vorliegenden Zusammenhang geht es zwar nicht um einen der typischen Anwendungsfälle dieses in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes anerkannten Anspruchs.¹⁶ Doch hat die freie und unverfälschte Willenskundgabe eine gewisse Bedeutung im Zusammenhang mit dem Grundsatz der verfassungskonformen

¹⁴ BGE 123 I 152 (155), *G. und Mitbeteiligte gegen Kantonsrat des Kantons Solothurn* (mit weiteren Hinweisen).

¹⁵ Im schweizerischen Verfassungsrecht ist dieser Anspruch nunmehr ausdrücklich gewährleistet. Vgl. Art. 34 Abs. 2 BV.

¹⁶ Vgl. die Hinweise auf die Praxis bei HÖFLING (Fn. 3), S. 157 ff.

Auslegung: Die verfassungskonforme Auslegung darf nicht zur Folge haben, dass die Stimmberechtigten in der Phase der Unterschriftensammlung und in der allfälligen Volksabstimmung mit einem irreführenden Initiativtext konfrontiert werden. Der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe dient somit der Verdeutlichung der Grenzen, die der verfassungskonformen Auslegung gezogen sind.

III. Verfassungswidrigkeit infolge Widerspruchs zum Stufenbau der Rechtsordnung?

1. Beurteilung des Art. 2 Satz 1 im Bericht der Regierung

Art. 2 Satz 1 der Gesetzesinitiative bestimmt:

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

Gemäss Bericht der Regierung widerspricht diese Bestimmung „eindeutig dem Stufenbau der Rechtsordnung, weshalb vorliegendenfalls Verfassungswidrigkeit gegeben ist“ (Bericht, S. 15). Zur Begründung wird im Wesentlichen darauf hingewiesen, die Initiative sehe „eine inhaltliche Bindung des Gesetzgebers durch eine Bestimmung auf Gesetzesstufe vor“. Eine solche Bindung könne sich jedoch „lediglich aus der Verfassung bzw. allenfalls aus internationalen Übereinkommen mit Übergesetzesrang ergeben.“ Zwischen zwei Gesetzen könne es aufgrund des Stufenbaus der Rechtsordnung „keine materielle Normenhierarchie geben“ (Bericht, S. 15).

2. Stellungnahme

a. Stossrichtung des Art. 2 Satz 1

Betrachtet man zunächst den Wortlaut des Art. 2 Satz 1, so kann festgehalten werden, dass der Stufenbau der Rechtsordnung nicht direkt angesprochen ist und dass auch nicht ausdrücklich von einer „Bindung des Gesetzgebers“ die Rede ist. Art. 2 Satz 1 zielt nicht darauf ab, die in Art. 104 Abs. 2 LV verankerte Normenhierarchie auf den Kopf zu stellen.

Aus Wortlaut und Zusammenhang wird jedoch der Wille der Initianten ersichtlich, eine *Direktive* festzulegen, die nicht nur beim Erlass von Verordnungen, sondern auch für die künftige Gesetzgebung gelten soll.

Die Verpflichtung des *Verordnungsgebers*, „mit den in Art. 1 festgelegten Grundsätzen konform zu gehen“ (auf deren Inhalt hier nicht im Einzelnen eingegangen werden muss), ist im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter problematisch.

Was die Vorgabe einer Direktive für die Ausgestaltung der künftigen *Gesetzgebung* angeht, so trifft es natürlich zu, dass der Gesetzgeber sich nicht selber binden kann. Der künftige Gesetzgeber ist in seiner Entscheidung grundsätzlich frei, solange er sich innerhalb der Schranken der Verfassung (und allfälliger internationaler Übereinkommen mit Übergesetzesrang) bewegt. So geht nach den allgemeinen Regeln der Auslegung das spätere Gesetz dem früheren Gesetz grundsätzlich vor. Der Gesetzgeber kann daher nicht abschliessend und verbindlich festlegen, dass ein von ihm erlassenes Gesetz später erlassenen (jüngeren) Gesetzen vorgeht. Eine *förmliche* Bindung des Gesetzgebers lässt sich nur durch eine Verankerung entsprechender Direktiven auf der *Verfassungsstufe* erzielen. Der Versuch, per Gesetzesinitiative eine Norm mit „Übergesetzesrang“ zu schaffen (die den späteren Gesetzgeber förmlich bindet), kann somit nicht gelingen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Begründung und die Schlussfolgerung im Bericht der Regierung zunächst einleuchtend. Bei vertiefter Prüfung zeigt sich indessen, dass eine andere Lesart des Initiativtextes möglich ist und in Anwendung des Grundsatzes der *verfassungskonformen Auslegung angebracht* ist.

b. Lenkung der Gesetzgebung durch Gesetz?

Der Gesetzgeber ist zwar nicht an frühere Gesetze gebunden. Dies heisst jedoch nicht, dass dem Gesetzgeber das vorbestehende Recht gleichgültig sein darf. Einer bewährten Maxime der Rechtsetzungslehre zufolge soll der Gesetzgeber neue Regelungen möglichst gut in das bestehende Normengefüge einpassen.¹⁷ Ein ausgeprägtes Bedürfnis nach Koordination und Einordnung besteht

¹⁷ Zum Postulat der „Einfügung neuer Regelungen in die bestehende Rechtsordnung“ vgl. GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, Zürich 1999, 151.

etwa im Zusammenhang mit gesetzlichen Regelungen, die eine grundsatzartige Natur besitzen oder den Charakter eines Allgemeinen Teils aufweisen (z.B. allgemeines Subventionsgesetz, allgemeines Gesetz über technische Vorschriften u.a.m.), weiter etwa auch bei sog. Querschnittsmaterien (zu denen u.a. der Umweltschutz zählt).

Es kann daher nicht erstaunen, dass beim Erlass von Gesetzen immer wieder der Versuch unternommen wird, auch die künftige Gesetzgebung in eine bestimmte Richtung zu lenken, ja sie soweit möglich „einzubinden“. Ein Beispiel dafür ist Art. 2 Abs. 2 des schweizerischen Binnenmarktgesetzes (BGBM)¹⁸, welcher bestimmt:

„Bund, Kantone und Gemeinden sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben stellen sicher, dass ihre Vorschriften und Verfügungen über die Ausübung der Erwerbstätigkeit die Rechte nach Absatz 1 [freier Zugang zum Markt] wahren.“

Angesprochen ist hier (als Organ des Bundes) auch der *Bundesgesetzgeber*, dies obwohl man sich beim Erlass des Binnenmarktgesetzes natürlich dessen bewusst war, dass der Bundesgesetzgeber, wenn er künftig gesetzliche Regelungen trifft, nicht förmlich an Art. 2 BGBM gebunden ist.

Ähnlich verhält es sich – eine Normstufe höher – bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, wie sie zurzeit in der Schweiz im Rahmen des Projekts „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) angestrebt wird (Abstimmungsvorlage vom 28. November 2004):

Art. 5a Subsidiarität

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Das Subsidiaritätsprinzip spricht – der Idee nach – in erster Linie den *Verfassungsgeber* selbst an (der vom Wortlaut des soeben zitierten Art. 5a BV miterfasst ist). Man ist sich aber in der Schweiz natürlich dessen bewusst, dass der künftige Verfassungsgeber rechtlich gesehen frei bleibt, bei seinen späteren Entscheidungen vom Subsidiaritätsprinzip abzuweichen. Entsprechendes gilt auch für die „Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“ (Art. 43a BV der NFA-Abstimmungsvorlage), die sich – wie man in

¹⁸ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (SR 943.02).

der Botschaft des Bundesrates nachlesen kann – nicht nur an den Gesetzgeber und die Vollzugsbehörden richten, sondern *auch an den Verfassungsgeber selbst*.¹⁹ Dennoch würde in der Schweiz niemand von einem Versuch sprechen, den Stufenbau der Rechtsordnung zu missachten oder die Normenhierarchie zu durchbrechen. Förmlich binden können die genannten Grundsätze den späteren Verfassungsgeber nicht.

Die Aufnahme derartiger Vorschriften in die Bundesverfassung lässt nicht Verfassungsbestimmungen mit „Überverfassungsrang“ entstehen.²⁰ Umgekehrt bedeutet dies nicht, dass solche Bestimmungen funktions- und sinnlos wären. Sie können vielmehr als *eine Art programmatische Direktive* funktionieren und durchaus praktische Wirkungen entfalten, zumal die an künftigen politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure sich in der rechtspolitischen Debatte erklären und rechtfertigen müssen, wenn sie von solchen früheren Regelungen gleicher Stufe abrücken wollen.

Vor dem Problem, den künftigen Gesetzgeber „einzubinden“, stand (in anderem Zusammenhang) der britische Gesetzgeber, als er sich in den 1990er Jahren anschickte, die EMRK in das nationale Recht zu inkorporieren. Entsprechend britischer Tradition konnten die EMRK-Garantien dabei „nur“ auf der Gesetzesstufe verankert werden. Um die Grundrechtsgarantien vor einer Erosion durch spätere – nach der lex-posterior-Regel: vorrangige – nationale Gesetze abzusichern, wurden im Human Rights Act 1998 verschiedene Schutzmechanismen errichtet. So wurden in diesem Gesetz spezifische Auslegungsregeln für künftige Gesetze statuiert und spezielle Verfahrensschritte in das Gesetzgebungsverfahren eingebaut (ohne damit das gemäss britischem Verfassungsverständnis souveräne Parlament förmlich binden zu können).

In diese Richtung ging auch der schweizerische Bundesgesetzgeber, als er das Subventionsgesetz²¹ erliess und dabei in Art. 4 Folgendes festlegte:

¹⁹ Vgl Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, Bundesblatt 2002, 2458.

²⁰ Einzelne Rechtsordnungen (z.B. die deutsche) kennen eine gewisse „Binnenhierarchie“ innerhalb der Verfassungsnormen.

²¹ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

Art. 4 Grundsätze

Bundesrat und Bundesverwaltung beachten bei der Vorbereitung, dem Erlass und der Änderung von rechtsetzenden Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen die Grundsätze dieses Kapitels.

Hier wird die Exekutive (Bundesrat und Bundesverwaltung) nicht nur, wie man erwarten könnte, in ihrer Funktion als Verordnungsgeberin (Erlass bzw. Änderung von Verordnungen) in die Pflicht genommen, sondern darüber hinaus auch in ihrer Funktion als *gesetzesvorbereitende* und *-beantragende* Instanz (vgl. Art. 181 BV). Die Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass im modernen Verfassungsstaat die Exekutive im Gesetzgebungsprozess eine wichtige inhaltsprägende Rolle spielt.

Die Beispiele, die sich noch vermehren liessen, entstammen hauptsächlich dem schweizerischen Recht, das dem Unterzeichnenden besonders gut vertraut ist. Sie stehen jedoch für ein allgemeines Phänomen, das in vielen modernen Rechtsordnungen zu beobachten ist.²²

Die Beispiele zeigen, dass es möglich ist und durchaus sinnvoll und erwünscht sein kann, per Gesetz auf die Ausgestaltung künftiger Gesetze einzuwirken – wenn auch natürlich die Wirkkraft dabei nicht dieselbe sein kann wie bei einer förmlichen Inpflichtnahme des Gesetzgebers durch den Verfassungsgeber oder des Verordnungsgebers durch den Gesetzgeber.

c. Verfassungskonforme Auslegung des Art. 2 Satz 1

Wenn verschiedene Auslegungsmöglichkeiten bestehen, soll – entsprechend der vorne erwähnten Maxime – jene gewählt werden, welche zum einen dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt, zum anderen im Sinne der *verfassungskonformen Auslegung* mit dem übergeordneten Recht (hier: der Verfassung) vereinbar erscheint.

Im vorliegenden Fall erscheint es grundsätzlich möglich und vertretbar, Art. 2 Satz 1 der vorliegenden Initiative so auszulegen,

²² Möglicherweise auch in der liechtensteinischen Gesetzgebung, was im Rahmen dieser Stellungnahme jedoch aus Zeitgründen nicht näher untersucht werden konnte.

- dass die *Exekutive* förmlich in die Pflicht genommen wird, und zwar sowohl in ihrer Funktion als Verordnungsgeberin als auch in ihrer Funktion als *Vorbereiterin von Gesetzen*;
- dass auch die *Legislative* „eingebunden“ wird, dies allerdings in der abgeschwächten Form einer (rechts)politischen Maxime, von der (wie beim Beispiel Subsidiaritätsprinzip erörtert) mangels förmlicher Verpflichtung abgewichen werden kann (was der Gesetzgeber aber gewöhnlich nur nach reiflicher Überlegung und unter Darlegung der Gründe tun wird);
- dass schliesslich (implizit) auch die *rechtsanwendenden Behörden* angesprochen sind (ähnlich wie im britischen Beispiel), denn die Anwender von später erlassenen Gesetzen werden sich – Art. 2 Satz 1 vor Augen – jeweils die Frage zu stellen haben (unter dem Aspekt der systematischen, teleologischen und historischen Auslegung), ob bzw. inwieweit sich der Gesetzgeber mit der *neuen* Regelung wirklich von den allgemeinen Grundsätzen des Art. 1 entfernen wollte.

Mit einer solchen die Tragweite des Art. 2 Satz 1 etwas abschwächenden Deutung lässt sich der im Bericht der Regierung angesprochene Konflikt mit dem Stufenbau der Rechtsordnung vermeiden. Folgt man diesem Ansatz, so ist dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit des Art. 2 Satz 1 die Grundlage entzogen.

Aus den bisher vorliegenden Unterlagen und Äusserungen geht nicht hervor, ob eine in diesem Sinne abschwächende Deutung des Art. 2 Satz 1 noch dem – bei der Auslegung einer Initiative freilich nicht allein ausschlaggebenden (vgl. vorne Ziffer II.3.) – Willen der Initianten entspricht. Immerhin erscheint es denkbar, dass sich die Initianten im Interesse der Gültigkeit der Initiative mit einer abgeschwächten Einwirkung auf die künftige Gesetzgebung zufrieden geben. Umgekehrt kann man nicht sagen, dass die Gesetzesinitiative ihren Sinn und Zweck verliert, wenn die förmliche Bindung „nur“ den Verordnungsgeber und die gesetzesvorbereitenden Stellen erfasst, nicht jedoch den Gesetzgeber selbst.

Wie einleitend festgehalten, zielt Art. 2 Satz 1 nicht darauf ab, die in Art. 104 Abs. 2 LV verankerte Normenhierarchie auf den Kopf zu stellen. Der Wortlaut des Art. 2 Satz 1 enthält keinen direkten Angriff auf den Stufenbau der Rechtsordnung. Die hier skizzierte Auslegung führt insgesamt zu einem vertretbaren, jedenfalls nicht unvernünftigen Ergebnis.

d. Gefahr der Irreführung der Stimmberechtigten?

Es bleibt zu prüfen, ob eine derartige grundrechtsschonende, (volksrechtsfreundliche) Deutung – die bei einer ersten raschen Lektüre des Art. 2 Satz 1 vielleicht nicht gleich auf der Hand liegt – die vorne skizzierten Grenzen der verfassungskonformen Auslegung übersteigt. Im Zusammenhang mit einer Volksinitiative stellt sich diese Frage nicht zuletzt deshalb, weil die Stimmberechtigten im Falle einer Diskrepanz zwischen vordergründigem Sinn und verfassungskonformer Deutung irreführt werden könnten (sei es im Stadium der Unterschriftensammlung, sei es im Zusammenhang mit einer allfälligen Volksabstimmung).

Man weiss nicht erst seit den Unregelmässigkeiten bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen des Jahres 2000, wie wichtig es für rechtsstaatliche Demokratien und die Legitimität politischer Entscheidungen ist, dass demokratische Entscheidungsverfahren korrekt ablaufen. Die Gefahr einer Irreführung der Stimmberechtigten (bzw. einer damit einhergehenden „Stimmenfängerei“) ist daher nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. In diesem Sinne trifft Art. 69 des schweizerischen Bundesgesetzes über die politischen Rechte²³ Vorkehrungen für den Fall, dass der Titel einer Initiative irreführend ist. Die Sanktion besteht allerdings nicht darin, dass die Initiative für ungültig erklärt wird (was unverhältnismässig wäre). Vielmehr hat die Bundeskanzlei gegebenenfalls den Titel zu ändern. Die Sorge um die Sicherstellung eines korrekten Entscheidungsverfahrens wird auch im Bericht der Regierung greifbar, dies nicht zuletzt an der Stelle (Bericht, S. 5), wo auf die bedeutsame Rolle hingewiesen wird, die der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe sowohl bei der Unterschriftensammlung als auch bei der Volksabstimmung spielt.²⁴

Besteht im Fall des hier untersuchten Art. 2 Satz 1 Grund zu entsprechender Besorgnis? Ist die hier skizzierte „initiativschonende“ Deutung des Art. 2 Satz 1 deshalb zu verwerfen?

Die Frage ist zu verneinen. Gewiss wäre es möglich, den hier mit Hilfe verfassungskonformer Auslegung ermittelten Sinngehalt des

²³ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1).

²⁴ Dies geschieht im Bericht nicht bei der Beurteilung des Art. 2 Satz 1, sondern in einer allgemeinen Vorbemerkung (S. 5).

Art. 2 Satz 1 in präzisere Worte zu fassen. Dies heisst aber nicht, dass die in der Initiative verwendete Formulierung im vorstehend beschriebenen Sinn irreführend ist und zu einer verfälschten Willensbildung und –kundgabe führen muss.

Die direkte Demokratie baut auf Kommunikation auf. Jeder Kommunikation ist das Risiko des Missverstehens immanent. Dieses Risiko lässt sich bis zu einem gewissen Grad eindämmen, aber nicht völlig bannen. Der freie, grundrechtlich abgesicherte politische Diskurs wird gewöhnlich dafür sorgen, dass Übertreibungen als solche erkannt werde. Es kommt hinzu, dass es den Behörden nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes grundsätzlich gestattet ist, die Tragweite einer Initiative im Vorfeld einer allfälligen Volksabstimmung zu erläutern und auf deren Tragweite hinzuweisen.²⁵

Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass nicht jede in einer Volksinitiative stehende Formulierung, die unter Umständen zu Missverständnissen Anlass geben könnte, schon den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie und unverfälschten Willenskundgabe verletzt. Nicht jede Formulierung, die bei einer ersten oberflächlichen Lektüre mehr zu versprechen scheint, als sie bei genauerer Prüfung einlösen kann, ist schon verfassungswidrig und ein Grund, die Initiative für nichtig zu erklären.

Im vorliegenden Fall ist bedeutsam, dass der im Bericht der Regierung beanstandete Punkt (Versuch der inhaltlichen Bindung des Gesetzgebers durch eine Bestimmung auf Gesetzesstufe) die Staatsfunktion Gesetzgebung betrifft, an der die Bürgerinnen und Bürger über das Referendum partizipieren (Art. 66 LV). Man darf voraussetzen, dass die Bürgerinnen und Bürger die Bedeutung und Tragweite ihrer Rechte kennen. Man darf namentlich davon ausgehen, dass den Stimmberechtigten der Umstand vertraut ist, dass neue Gesetze den früher beschlossenen Gesetzen grundsätzlich vorgehen. Man darf daher erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger gestützt auf ihr staatsbürgerliches Grundwissen in der Lage sind zu erkennen, dass eine Gesetzesinitiative, wenn sie angenommen wird, den künftigen Gesetzgeber nicht förmlich bindet, dass dazu vielmehr eine Vorgabe auf Verfassungsstufe erforderlich wäre.

²⁵ Zu den Kriterien der Zulässigkeit behördlicher Interventionen im Zusammenhang mit Abstimmungen vgl. HÖFLING (Fn. 3), S. 157 ff.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die fragliche Norm (Art. 2 Satz 1) – sollte sie dereinst geltendes Recht werden – unter Rahmenbedingungen angewendet werden wird, die eine Gefahr des Missverstehens als gering erscheinen lassen: Normadressaten sind der Gesetzgeber und die Exekutive, die über den nötigen Sachverstand verfügen bzw. sich beraten lassen können. Die Rechtssicherheit wird nicht in Frage gestellt.

Die *Grenzen* zulässiger verfassungskonformer Auflegung sind somit hier *nicht überschritten*. Auch unter diesem Aspekt erscheint eine Deutung des Art. 2 Satz 1 im hier skizzierten Sinn vertretbar und zulässig.

3. Fazit

Die Deutung des Art. 2 Satz 1 im Bericht der Regierung ist nicht zwingend. Diesem Teil der Initiative kann vielmehr durchaus ein Sinn beigemessen werden, der nicht zu einer Beeinträchtigung des Stufenbaus der Rechtsordnung führt. Gewiss kann man sich wirksamere Mittel vorstellen, das Ziel der Initiative – die Einbindung des späteren Gesetzgebers – zu erreichen (Verankerung entsprechender Direktiven auf Verfassungsebene). Dass hier ein Weg eingeschlagen wird, der weniger sicher zum Ziel führt, macht die Initiative indes nicht verfassungswidrig und unzulässig. Entsprechend kann sie im hier untersuchten Punkt (Art. 2 Satz 1) – im Sinne volksrechtsschonender, verfassungskonformer Auslegung – als gültig angesehen werden.

IV. Verfassungswidrigkeit infolge Verletzung der Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes?

1. Beurteilung des Art. 2 Satz 2 im Bericht der Regierung

Art. 2 Satz 2 der Gesetzesinitiative bestimmt:

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

Der Bericht der Regierung kommt zum Schluss, Art. 2 Satz 2 sei missverständlich formuliert (Bericht, S. 15 f.), denn

- zum einen gebe es nur eine Klimakonvention, nämlich das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen von 1992,
- zum anderen bisher nur ein darauf basierendes Protokoll, nämlich das sog. Kyoto-Protokoll von 1997.

Aufgrund der Pluralformulierung sei zu vermuten, dass „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. Im Bericht schliessen sich zwei Folgerungen an:

- Zum einen wird festgehalten, dass dies „nicht unproblematisch“ sei, da „die nationalen Kompetenzen in unvorhersehbarer Weise beschränkt werden würden.“ (Da der Bericht der Regierung hier nicht von einer Verfassungswidrigkeit spricht, wird dieser Punkt im Folgenden nicht näher erörtert.)
- Zum anderen wird ausgeführt, dass dadurch „generelle Rechte (hoheitliche, Regale, Landesbürger etc.) beschränkt“ würden. Eine „unreflektierte Übernahme“ sei nicht verfassungskonform, „da Art. 8 Abs. 2 und 66 LV eine Mitwirkung des Landtages und ein Referendumsrecht des Volkes vorsehen, welche jedenfalls nicht umgangen werden darf und kann“ (Bericht, S. 16).

2. Stellungnahme

a. Vorbemerkungen zur Fragestellung

Gemäss Art. 8 LV bedürfen bestimmte Staatsverträge²⁶ zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages. Art. 66^{bis} LV bestimmt sodann, dass jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag zum Gegenstand hat, der Volksabstimmung unterliegt, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen wenigstens 1'500 Stimmberechtigte oder vier Gemeinden eine Volksabstimmung verlangen.

Angesichts der begrifflichen Gegenüberstellung von „Klimakonventionen“ und „darauf basierenden Protokolle(n)“ im Initiativtext, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass der Begriff „Klimakonventionen“ *rahmenartige* völkerrechtliche Abkommen meint; dies im Unterschied zu den ergänzenden, *rahmenausfüllenden* „Protokollen“. Weiter wird hier (wie im Bericht der Regierung) davon ausgegangen, dass die Initiative nicht nur die bestehenden Übereinkommen (Rahmenübereinkommen von 1992, Kyoto-Protokoll von 1997) erfasst, sondern auch allfällige später erarbeitete völkerrechtliche Verträge. Die Initiative zielt mithin auf eine „schnellstmögliche Ratifikation“ von Verträgen, deren Zielrichtung (Klimaschutz) gegeben ist, deren Inhalt jedoch im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Initiative zum Teil noch nicht näher bekannt ist.

Im Weiteren wird hier davon ausgegangen, dass zumindest gewisse der völkerrechtlichen Verträge, die in Art. 2 Satz 2 der Initiative angesprochen werden, unter Art. 8 LV fallen, so dass Mitwirkungsrechte des Landtages und das Referendumsrecht des Volkes tangiert sein könnten.²⁷

²⁶ Nämlich Staatsverträge, die zum Gegenstand haben: Abtretung von Staatsgebiet, Veräusserung von Staatseigentum, Verfügung über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale, Übernahme einer neuen Last für das Fürstentum oder seine Angehörigen, Schmälerung der Rechte der Landesangehörigen.

²⁷ Umgekehrt kann man nicht von vornherein ausschliessen, dass sich unter den von Art. 2 Satz 2 erfassten (künftigen) Abkommen auch solche befinden, welche die Kriterien des Art. 8 Abs. 2 LV nicht erfüllen. Mitwirkungsrechte des Landtages und das Referendumsrecht des Volkes werden diesfalls nicht tangiert und können somit auch nicht in verfassungswidriger Weise geschmälert sein.

Die Kernfrage lautet somit, ob das Gebot der „schnellstmöglichen Ratifikation“²⁸ von völkerrechtlichen Verträge zum Klimaschutz (deren Inhalt zum Teil noch nicht bekannt ist) die Mitwirkungsrechte des Landtages und das Referendumsrecht des Volkes in verfassungswidriger Weise schmälert.

b. Stossrichtung des Art. 2 Satz 2

Im Initiativtext selbst ist nicht direkt von den Mitwirkungsrechten des Landtages bzw. vom Referendumsrecht des Volkes die Rede, ebenso wenig von der Verpflichtung zu einer „vorbehaltlose(n) Übernahme jeglicher internationaler Übereinkommen“.²⁹ Der Wortlaut und der Regelungszusammenhang des Art. 2 Satz 2 lassen den Willen der Initianten erkennen, für die am Genehmigungs- und Ratifikationsverfahren³⁰ beteiligten Akteure *Direktiven* festzulegen, deren Inhalt wie folgt umschrieben werden kann:

- Die besagten Abkommen sind zu ratifizieren,
- und zwar „schnellstmöglich“.

Diese Direktiven müssen im Lichte der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Die im Bericht der Regierung als verletzt angesehenen Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes sind auf Verfassungsstufe festgelegt (Art. 8 bzw. Art. 66^{bis} LV). Eine Regelung auf blosser Gesetzesstufe kann die einschlägigen Verfassungsbestimmungen nicht ändern. So wenig der Gesetzgeber den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Stufenbau der Rechtsordnung ändern kann (vgl. Ziffer III.), so wenig vermag er an *verfassungsrechtlich* festgelegten Entscheidungszuständigkeiten und -verfahren zu rütteln. Der Landtag kann daher auf dem hier

²⁸ Nicht näher untersucht wird im Folgenden der im Bericht der Regierung nicht eigens thematisierte Aspekt der *Umsetzung*.

²⁹ So ein Passus im Bericht der Regierung (S. 16). – Zum Aspekt der „Vorbehaltlosigkeit“ ist anzumerken, dass der Wortlaut des Art. 2 Satz 2 es nicht ausschliesst, im Rahmen des Ratifikationsverfahrens Vorbehalte anzubringen. Eine andere Frage ist, ob das Völkerrecht dafür Raum lässt. Dies ist nicht stets der Fall (vgl. z.B. Art. 24 des UNO-Rahmenübereinkommens von 1992).

³⁰ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. etwa STEFAN BECKER, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Fribourg, Schaan 2003, S. 118 ff.

eingeschlagenen Weg der Gesetzesinitiative nicht förmlich dazu verpflichtet werden, dem Abschluss eines Staatsvertrages zuzustimmen (ebenso wenig die Stimmberechtigten bei einer allfälligen Referendumsabstimmung). Die Initiative führt somit bei Annahme nicht zu einem „Automatismus“ in Bezug auf die Ratifikation von völkerrechtlichen Abkommen, die dem Klimaschutz dienen. Eine förmliche „Einbindung“ (oder „Umgehung“) des Landtages und der Stimmberechtigten liesse sich nur durch eine Regelung erzielen, die auf der Verfassungsebene selbst ansetzt.³¹

Auf den ersten Blick scheint die Gesetzesinitiative somit etwas zu verlangen, was mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht in Einklang steht. Es wäre indes übereilt, daraus den Schluss zu ziehen, dass Art. 2 Satz 2 verfassungswidrig ist.

c. Lenkung des Genehmigungs- und Ratifikationsverfahrens durch Gesetz?

Bei näherer Betrachtung wird sichtbar, dass es sich bei Art. 2 Satz 2 ähnlich verhält wie bei Art. 2 Satz 1 (vgl. Ziffer III.2.): Auch in Bezug auf die „Ratifikationsdirektive“ des Art. 2 Satz 2 ist eine andere (die Direktive etwas abschwächende) Lesart des Initiativtextes möglich und in volksrechtsfreundlicher Anwendung des Grundsatzes der verfassungskonformen Auslegung angebracht. Zwar können auf dem Weg der Gesetzesinitiative weder der Landtag noch die Stimmberechtigten förmlich eingebunden werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Bestimmung von der Art des Art. 2 Satz 2 funktions- und sinnlos wäre. Eine solche Bestimmung kann vielmehr als (gesetzlich verankerte) *programmatische Direktive* verstanden werden, die den Landtag nicht förmlich dazu verpflichten kann, einem Staatsvertrag zuzustimmen, die aber gleichwohl praktische Wirkungen entfalten kann, zumal die politischen Behörden im Rahmen einer Genehmigungsdebatte öffentlich erklären und begründen müssen, weshalb im konkreten Fall die Zustimmung zu einem dem

³¹ Ein Beispiel für diesen Lösungsansatz ist das Vorgehen der Schweiz beim Beitritt zur UNO: Eine – auf dem Weg der Volksinitiative beschlossene – Änderung der Bundesverfassung (Art. 197 Ziff. 1 BV) ermächtigte den Bundesrat dazu, den Beitritt der Schweiz zur UNO in die Wege zu leiten und zu vollziehen; dies in Abweichung von Art. 166 und von Art. 140 BV ohne vorherige parlamentarische Genehmigung und ohne vorherige Referendumsabstimmung.

Klimaschutz dienenden völkerrechtlichen Abkommen verweigert werden soll.³²

Im Übrigen vermag Art. 2 Satz 2 (bei einer Annahme der Initiative) auch rechtliche Wirkungen zu entfalten. So ergibt sich aus Art. 2 Satz 2 für die Exekutive und den Landtag die gesetzliche Verpflichtung, die Ratifikation „schnellstmöglich“ anzugehen (ähnlich wie heute Art. 81 und Art. 82 VRG den Landtag dazu verpflichten, Initiativen „ungesäumt“ zu behandeln). Eine allfällige Referendumsabstimmung müsste dementsprechend „schnellstmöglich“ angesetzt und abgehalten werden.

d. Verfassungskonforme Auslegung des Art. 2 Satz 1

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Art. 2 Satz 2 einer verfassungskonformen Deutung zugänglich ist, die den im Bericht der Regierung erwähnten Konflikt vermeidet. Somit trifft der Vorwurf nicht zu, die Initiative fordere eine „vorbehaltlose Übernahme jeglicher internationaler Übereinkommen“, ohne dass man deren Inhalt und die daraus resultierenden Entwicklungen kenne.

Aus den bisher vorliegenden Unterlagen und Äusserungen geht nicht hervor, ob eine im geschilderten Sinne abgeschwächte Tragweite des Art. 2 Satz 2 dem – bei der Auslegung einer Initiative freilich nicht allein ausschlaggebenden (vgl. vorne Ziffer II.3.) – Willen der Initianten entspricht. Immerhin erscheint es denkbar, dass sich die Initianten im Interesse der Gültigkeit der Initiative mit einer abgeschwächten Einwirkung auf den Ratifikationsprozess zufrieden geben. Umgekehrt kann man nicht sagen, dass die Gesetzesinitiative ihren Sinn und Zweck verliert, wenn auf dem eingeschlagenen Weg keine förmliche Bindung des Landtages bzw. der Stimmberechtigten erzielt werden kann.

e. Gefahr der Irreführung der Stimmberechtigten?

Wie im Fall des Art. 2 Satz 1 bleibt die Frage zu prüfen, ob eine derartige grundrechtsschonende, volksrechtsfreundliche Deutung des Art. 2 Satz 2 die vorne skizzierten Grenzen der verfassungskonformen Auslegung überschreitet. Dies ist zu verneinen. Die vorne erörterten Gründe gelten hier sinngemäss. Zwar könnte bei einer ersten oberflächlichen Lektüre der Eindruck entstehen, dass die Initiative

³² Bzw. wenn (soweit das Völkerrecht Raum dafür lässt) Vorbehalte angebracht werden sollen.

einen „Ratifikations-Automatismus“ schafft. Man darf jedoch davon ausgehen, dass die Stimmberechtigten in der Lage sind zu erkennen, dass eine auf Gesetzesstufe ansetzende Initiative die auf Verfassungsstufe verbürgten Mitwirkungs- bzw. Referendumsrechte (Zustimmungserfordernis gemäss Art. 8 LV; Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 66^{bis} LV) nicht aufheben kann und die Stimmberechtigten somit auf dem hier eingeschlagenen Weg (Gesetz) nicht gezwungen werden können, einem Staatsvertrag zuzustimmen.

Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass der Initiativtext Missverständnisse weckt. Die Gefahr einer Irreführung der Stimmberechtigten und einer Verletzung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe erscheint jedoch so gering, dass eine Nichtigerklärung der Volksinitiative im hier untersuchten Punkt unverhältnismässig wäre. Dies gilt um so mehr, als die Behörden grundsätzlich in der Lage sind, die Stimmberechtigten über die genaue rechtliche Tragweite der Initiative zu informieren. Auch hier kommt schliesslich hinzu, dass die Rahmenbedingungen, unter denen Art. 2 Satz 2 bei einer Annahme der Initiative angewendet würde, die Gefahr von Missdeutungen als gering erscheinen lassen.

3. Fazit

Dem hier untersuchten Teil der Initiative (Art. 2 Satz 2) kann ein vernünftiger Sinn beigemessen werden, der nicht zu einer Beeinträchtigung der Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes führt. Entsprechend kann die Initiative auch in Bezug auf Art. 2 Satz 2 – im Sinne volksrechtsschonender, verfassungskonformer Auslegung – als gültig angesehen werden.

V. Verfassungswidrigkeit mangels Bedeckungsvorschlag?

1. Beurteilung im Bericht der Regierung

Im Bericht und Antrag der Regierung wird ausgeführt, eine Annahme der Initiative bewirke auf der personellen Ebene einen „bedeutenden Mehraufwand“, da sich Liechtenstein bei der „Erarbeitung zukünftiger Protokolle äusserst aktiv beteiligen müsse“ (Bericht, S. 16). Dieser Mehraufwand könne nur durch eine Personalaufstockung bewältigt werden, die jedenfalls eine einmalige Ausgabe von über CHF 300'000 bedinge (Bericht, S. 26). Auch müsse eine eigentliche Finanzplanung vorgenommen werden. Die Initiative widerspreche Art. 64 Abs. 3 LV (Bedeckungsvorschlag).

2. Stellungnahme

a. Zur Tragweite des Instituts des Bedeckungsvorschlages

Vorweg ist festzuhalten, dass im Text der Initiative nirgends ausdrücklich die Tätigung von Sach- oder Personalausgaben verlangt wird.

Wie im Bericht der Regierung (S. 25) wird auch im Rahmen dieser Stellungnahme davon ausgegangen, dass es sich bei dem von der Initiative verlangten Gesetz um eine „neue“ Gesetzesvorlage – d.h. um ein nicht schon in der Verfassung vorgesehenes Gesetz (vgl. Art. 80 Abs. 3 VRG) – handelt.

Es stellt sich somit die Frage, ob ein Bedeckungsvorschlag erforderlich ist. Dies ist der Fall, wenn aus dem vorgeschlagenen Gesetz eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige Ausgabe von 300'000 Franken erwächst oder eine länger andauernde jährliche Belastung von 150'000 Franken (Art. 64 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 80 Abs. 3 VRG).

Bei der Ermittlung der Tragweite des Art. 64 Abs. 3 LV (dessen Auslegung nicht restlos geklärt zu sein scheint; vgl. Bericht, S. 27) für den vorliegenden Fall ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, welches der *Sinn und Zweck* des Instituts „Bedeckungsvorschlag“ ist.

Im Bericht der Regierung wird unter Berufung auf die Literatur³³ ausgeführt, dass es bei dieser Spezialität des liechtensteinischen Rechts darum gehe, schädlicher Popularitätshascherei entgegenzuwirken und die Risiken unbedachter Gesetzes- und Verfassungsvorschläge zu vermeiden.

Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, wobei hier die Präzisierung angebracht erscheint, dass es um die Vermeidung von *finanziellen* Risiken unbedachter Gesetzes- und Verfassungsvorschläge geht bzw. um die Eindämmung von Popularitätshascherei in *finanzieller* Hinsicht, die etwas verspricht, ohne sich um die Kosten zu kümmern (nicht um die Vermeidung unbedachter Vorschläge oder um die Verhinderung von Popularitätshascherei schlechthin).

Zu den typischen Problemfällen, denen das Institut des Bedeckungsvorschlags begegnen will, gehören Vorschläge, die erhebliche *Sachausgaben* zur Folge haben. Der unspezifisch formulierte Wortlaut erfasst aber auch *Personalausgaben*. Dies dürfte durchaus dem Sinn und Zweck des Instituts entsprechen, können doch beim Aufgreifen neuer oder bei der Erweiterung bestehender Aufgaben Personalkosten entstehen, die finanziell erheblich ins Gewicht fallen.

b. Besonderheiten der vorliegenden Initiative

Richtet man den Blick auf die hier zu erörternde Initiative, so fällt auf, dass – gemäss Darlegungen im Bericht der Regierung – offenbar *nur* Personalausgaben zu Buche schlagen werden. Im Bericht werden diese Personalkosten zudem unter dem Titel „einmalige Ausgabe“ erörtert und nicht, wie man es angesichts des doch eher auf eine gewisse Dauer angelegten Charakters der Aufgabe erwarten würde, unter dem Titel wiederkehrende Belastungen. Die Ausgabe selbst wird im Bericht der Regierung zudem kaum substantiiert („jedenfalls eine einmalige Ausgabe von über CHF 300'000.--“). Es dürfte dem Landtag daher schwer fallen, die Frage zu beurteilen, ob die genannte Schwelle nun überschritten wird oder nicht.

Dass die Ausgabe im Bericht der Regierung kaum substantiiert wird, erscheint insofern verständlich, als es im jetzigen Zeitpunkt kaum möglich sein dürfte, exakt anzugeben, welchen zusätzlichen Personalaufwand eine Annahme der Initiative nach sich zieht. Ist dies

³³ Zitiert wird M. BATLINER (Fn. 1), S. 172 ff. (wo sich auch Hinweise auf die eher spärliche Praxis finden).

aber schon für die Regierung schwierig, so muss dies erst recht für die Initianten gelten. Diesen fehlt der Einblick in die verwaltungsinternen Gegebenheiten. Gerade im vorliegenden Fall dürfte es für das Initiativkomitee kaum möglich sein abzuschätzen, wie viel, ja ob überhaupt zusätzliches Personal angestellt werden muss (zumal ein allfälliger Zusatzaufwand grundsätzlich auch durch Umlagerungen oder andere Prioritätensetzung aufgefangen werden könnte).

In einem atypischen Fall wie dem vorliegenden stellt sich die Frage, was man von den Initianten vernünftigerweise erwarten und verlangen darf. Wie müsste der Bedeckungsvorschlag hier abgefasst sein? Ist es überhaupt möglich, eine Formulierung zu finden, die eine gewisse Aussagekraft hat und sich nicht in mehr oder weniger leerformelhaften Wendungen erschöpft?³⁴

In Anbetracht von Sinn und Zweck des Instituts des Bedeckungsvorschlags und der soeben geschilderten praktischen Schwierigkeiten (blosse Personalkosten, die überdies schwer zu quantifizieren sind) stellt sich die Frage, ob Art. 64 LV atypische Fälle wie den vorliegenden überhaupt erfassen will. Eine einschränkende Auslegung der Bestimmung (gestützt auf die anerkannte Methodenfigur der teleologischen Reduktion³⁵) wäre zumindest prüfenswert.

Die Frage kann indessen hier auf sich beruhen, da es bereits aus einem anderen Grund unverhältnismässig wäre, die Initiative nicht zur Unterschriftensammlung zuzulassen.

c. Verfassungskonforme Auslegung

Initiativen sind, wie einleitend erörtert (Ziffer II.), nach Möglichkeit verfassungskonform auszulegen. Eine dem Art. 64 LV Rechnung tragende Auslegung der Initiative ist vorliegendenfalls möglich. Im Initiativtext selbst ist nicht direkt von einer Personalaufstockung die Rede. Die Initiative (bzw. das Fehlen eines Bedeckungsvorschlags) kann ohne Weiteres so interpretiert werden, dass im Falle einer Annahme des Volksbegehrens die darin enthaltenen Aufgaben mit Mitteln zu erfüllen sind, die den durch Art. 64 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 80 Abs. 3 VRG abgesteckten finanziellen

³⁴ Zum Beispiel: „Allfällige Mehrausgaben im Personalbereich sind bei anderen Dienststellen einzusparen.“

³⁵ Vgl. ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, Bern/München 1998, S. 161 ff.

Rahmen nicht sprengen. Der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung gebietet es, in einem Fall wie dem vorliegenden zu Gunsten der Initianten anzunehmen, dass diese einen Bedeckungsvorschlag formuliert hätten, wenn sie die Behörden zu Ausgaben hätten verpflichten wollen, welche über den Schwellenwerten liegen.

Unter diesen Umständen besteht im vorliegenden Fall kein Anlass, die Initiative mangels Bedeckungsvorschlag als verfassungswidrig anzusehen.

3. Fazit

Die im Bericht der Regierung enthaltenen Angaben zu den Personal-Mehraufwendungen sind wenig substantiiert. Für ein Initiativkomitee ist es kaum möglich, Personalfolgekosten abzuschätzen. Es fragt sich, ob Art. 64 LV atypische Fälle wie den vorliegenden überhaupt erfassen will. Die Frage kann indessen offen bleiben, da die Initiative auch im hier untersuchten Punkt (Bedeckungsvorschlag) einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist und als gültig angesehen werden kann.

VI. Ergebnis

Die wichtigsten Erkenntnisse der vorliegenden Untersuchung können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Deutung des Art. 2 Satz 1 im Bericht der Regierung ist nicht zwingend. Diesem Teil der Initiative kann vielmehr durchaus ein Sinn beigemessen werden, der nicht zu einer Beeinträchtigung des Stufenbaus der Rechtsordnung führt. Dass die Initiative einen Weg einschlägt, der weniger sicher zum Ziel führt als andere Wege, macht die Initiative nicht verfassungswidrig und unzulässig. Art. 2 Satz 1 ist einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich.
2. Art. 2 Satz 2 kann in verfassungskonformer Auslegung ein vernünftiger Sinn beigemessen werden, der nicht zu einer Beeinträchtigung der Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes führt. Entsprechend kann die Initiative auch in diesem Punkt als gültig angesehen werden.
3. Die im Bericht der Regierung enthaltenen Angaben zu den Personal-Mehraufwendungen sind wenig substanziiert. Es fragt sich, ob Art. 64 LV (Bedeckungsvorschlag) atypische Fälle wie den vorliegenden überhaupt erfassen will. Die Frage kann indessen offen bleiben, da die Initiative auch im dritten hier untersuchten Punkt einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist.

Die Initiative ist somit in allen drei im Bericht der Regierung beanstandeten Punkten (Art. 2 Satz 1, Art. 2 Satz 2, Bedeckung) als verfassungskonform einzustufen und zur Unterschriftensammlung zuzulassen.

Prof. Dr. Giovanni Biaggini

Anhang: Initiativtext

Klimaschutzgesetz

vom . . .

1. Zweckartikel

Artikel 1

- 1) Das Gesetz bezweckt die Sicherstellung, dass
 - a) landesintern die notwendigen Massnahmen getroffen werden, um den Ausstoss der Treibhausgase auf ein Mass zu reduzieren, welches anerkannten Nachhaltigkeitskriterien entspricht sowie sämtliche internationalen Standards erfüllt oder übertrifft;
 - b) Liechtenstein das Abbremsen des Treibhauseffekts als erstrangige aussenpolitische Aufgabe behandelt und auf internationaler Ebene darauf drängt, dass sämtliche Staaten der Erde dieses Ziel mit oberster Priorität verfolgen.

2. Massnahmen

a) Landesintern

Artikel 2

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

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

b) International

Artikel 3

- 1) Liechtenstein hat bei der Erarbeitung von internationalen Klimaschutzübereinkommen eine Vorreiterrolle zu spielen.
- 2) Internationale Übereinkommen, welche der Reduktion der Erderwärmung dienen, sind von Liechtenstein mit zu unterzeichnen.
- 3) Es sind die notwendigen Massnahmen zu treffen, dass internationale Abkommen, die dem Zweck dieses Gesetzes dienen, gefördert werden. Förderungsmassnahmen erfolgen insbesondere durch
 - a) Bestrebungen, dass möglichst viele Staaten solche Abkommen ratifizieren und effektiv umsetzen;
 - b) Hinwirken auf die Änderung der UNO-Charta in der Weise, dass gegen Staaten, die solche Abkommen nicht ratifizieren und / oder umsetzen, Wirtschaftssanktionen erhoben werden können;
 - c) Identifikation von Staaten, welche solche Abkommen nicht oder nicht hinreichend ratifizieren um umsetzen;
 - d) Vorgehen gegen Staaten gemäss Bst. c) auf dem diplomatischem Weg. Sollten diplomatische Bestrebungen binnen Jahresfrist nicht zum angestrebten Erfolg führen, so sind die Massnahmen nach Bst. e) einzuleiten;
 - e) Traktandierung bei den entsprechenden Gremien der UNO und, sofern die Voraussetzungen gemäss Bst. b) erfüllt sind, Beantragung von Wirtschaftssanktionen gegen Staaten, welche keine hinreichenden Schritte zum Klimaschutz unternehmen und gegen welche die Bestrebungen gemäss Bst. d) nicht erfolgreich waren.
- 4) Beim Abschluss von Staatsverträgen jeder Art ist auf die Einhaltung der in diesem Gesetz festgelegten Grundsätze Bedacht zu nehmen.

II. Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage der Kundmachung in Kraft.