

100 Jahre Verfassung Liechtenstein

I. Zur Entstehung der liechtensteinischen Verfassung

Das Fürstentum Liechtenstein blickt in seinem nun über 300-jährigem Bestehen auf eine ereignisreiche Geschichte zurück. Geprägt durch die Besonderheiten eines Kleinstaats und das Zusammenspiel monarchischer und demokratischer Kräfte entstand durch die Verfassung von 1921 (im Folgenden auch Landesverfassung oder kurz LV) ein Verfassungsaufbau von besonderem Charakter. Dieses Zusammenwirken von demokratischem Volkswillen und Landesfürsten als Element der Stabilität trägt seit nunmehr 100 Jahren massgeblich zum gesellschaftlichen Wohlstand des Landes und dessen Anerkennung weit über seine Grenzen hinaus bei.

Die duale Verteilung der Macht im Fürstentum zwischen dem Landesfürsten und seinem Volk ist Resultat einer mehr als zweihundertjährigen verfassungsrechtlichen Entstehungsgeschichte und Ausdruck des politischen Willens, möglichst viele Kräfte im Staatsaufbau abzubilden. Wie alles im Leben ist auch die ansonsten beispiellose liechtensteinische Verfassung nicht frei von Mängeln. Das Miteinander von Fürsten und Volk kann auch zu einem Nebeneinander verkommen und so zu Spannungen im Staatsaufbau führen.

Im Folgenden wird der friedvolle Entstehungsprozess der liechtensteinischen Verfassung von 1920 skizziert. Dieser Rückblick auf über 200 Jahre Verfassungsgeschichte Liechtensteins bietet Raum, um den Einfluss der Vergangenheit auf die heutige Verfassung zu verdeutlichen; dies aber nicht, ohne an der ein oder anderen Stelle kritisch auf Konflikte in der Verfassungsentstehung einzugehen und deren – wenngleich kontrovers diskutierten – friedvollen Lösungen im heute geltenden Recht zu veranschaulichen.

1. Landständische Verfassung von 1818

a) Entstehung

Der Weg der Entstehung hin zur heute geltenden Verfassung Liechtensteins nimmt seinen Ausgangspunkt schon weit vor der Landständischen Verfassung von 1818.¹ Dennoch stellt die Landständische Verfassung von 1818 als erstes, explizit als Verfassung bezeichnetes Dokument einen Meilenstein in der liechtensteinischen Verfassungsgeschichte dar.²

Aufgrund der Verpflichtung des Art 13 der „Deutschen Bundesakte“,³ ein Vertrag, dessen Zweck die Förderung der Stabilität der einzelnen deutschen Staaten in Folge der Napoleonischen Kriege war,⁴ erliess Fürst Johann Joseph im November 1818 eine landständische Verfassung für das Fürstentum

¹ Geprägt durch Gewohnheitsrechte standen den Untertanen seit dem Ende des Mittelalters gewisse Rechte, allen voran in der Gerichtsbarkeit zu. Diese wurden jedoch im Laufe des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts durch sogenannte „Dienstinstruktionen“ sukzessive eingeschränkt und dadurch, geprägt durch die Herrschaftsform des Absolutismus, alle Rechte im Landesfürsten vereinigt. Dem Inhalt nach können die Dienstinstruktionen als Einschränkungen der Gewohnheiten und Festlegung eines neuen politischen Gebildes dem Inhalt nach als Verfassungen eingestuft werden. Siehe *H. Wille*, Verfassung, in *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein*, 1002.

² Für ein Transkript der Landständischen Verfassung Liechtensteins von 1818 siehe online unter <http://www.e-archiv.li/textDetail.aspx?etID=42333> [Letzter Zugriff: 15.7.2020].

³ Für ein Transkript des Originaldokuments siehe online unter https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/142/DeutscheBundesakte-2_sollte_It_alter_homepage_bei_aufgeklaerter_absolutismus_sein_ist_aber_auf_ht-docs_nicht_abgespeichert_daher_speichere_ich_es_hier.pdf [Letzter Zugriff: 15.7.2020].

⁴ Artikel II der Deutschen Bundesakte.

Liechtenstein.⁵ Diese Verfassung hatte mit unserem heutigen Verfassungsverständnis – geprägt durch Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte⁶ – noch wenig gemeinsam, sondern war noch im Zeitalter des Absolutismus verankert.

b) Machtverteilung

Aufgrund der allein in ihm vereinigten Staatsmacht wurde die Verfassung vom Fürsten einseitig, dh ohne Zustimmung einer weiteren Gewalt, erlassen („oktroiert“).⁷ Die Einrichtung der Landstände, bestehend aus Geistlichkeit und Landmannschaften, welche sich jährlich als Landtag versammeln sollten, brachte keine gesetzgebenden Befugnisse mit sich. Der Landtag diente nur der Beratung und zustimmenden Beschlussfassung über die jährlichen Steuersummen.⁸

Als alleiniges Oberhaupt des Staats verfügte der Fürst weiterhin über alle Staatsgewalt. Das bedeutet auch die gesamte Gerichtsbarkeit war ihm unterstellt. Die Verfassung von 1818 verfestigte die absolutistischen Ansprüche des Fürsten als alleiniger Souverän.

Ebenso wenig wie tiefgreifende Neuerungen hinsichtlich Gewaltenteilung oder massgeblicher politischer Partizipation finden sich Regelung über grundlegende Rechte der Landmannschaften, geschweige denn für das Volk als Gesamtheit oder den Einzelnen.⁹ Diese Errungenschaften blieben dem Zeitalter und den Ideen der Aufklärung vorbehalten.

2. Konstitutionelle Verfassung von 1862

a) Entstehung

Das europäische Revolutionsjahr 1848 zog auch an Liechtenstein nicht spurlos vorbei. Wenngleich die revolutionären Bestrebungen der liechtensteinischen Bevölkerung nicht in Aufstände mündeten, so gab es auch in Liechtenstein laute Stimmen, welche ihre Unzufriedenheit über die herrschenden Zustände Luft machten und eine freiheitliche Verfassung mit einer demokratisch gewählten Volksvertretung forderten.¹⁰ Nach dem Scheitern der Nationalversammlung zur Schaffung eines geeinten deutschen Staats kam es zunächst zu einer Rückkehr absolutistischer Machtansprüche.¹¹ Doch die Zeichen der Zeit liessen sich nicht mehr verleugnen und machten den Weg frei hin zu einer einschneidenden Verfassungsreform. Beeinflusst von nunmehr vorherrschenden Zeitgeist der Aufklärung orientierte sich die am 26. September 1862 von Fürst Johann II unterzeichnete Verfassung¹² nicht mehr nur an den Vorstellungen des Fürsten allein, sondern bezog auch Vertreter des Volkes in den Entstehungsprozess mit ein.¹³ Als Gemeinschaftsprodukt von Fürst und Landständen bildete die neue Verfassung eine Besonderheit innerhalb der deutschen Staaten.¹⁴

⁵ Siehe bspw *Amelunxen*, Fürst und Staatsgewalt in Liechtenstein (1982) 10; *H. Wille*, Verfassung 1002.

⁶ Zum Begriff der «materiellen Verfassung» und wesentlichen Parametern westlicher Verfassungsstaaten siehe *Gamper*, Staat und Verfassung, 4. Aufl. (2018) 35ff.

⁷ *H. Wille*, Verfassung 1002.

⁸ § 11 Landständische Verfassung 1818.; siehe auch *P. Vogt*, Brücken zur Vergangenheit (1990) 128f; *H. Wille*, Verfassung 1002.

⁹ *G Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil), in Batliner (Hrsg) Die liechtensteinische Verfassung 1921 (1994) 15 (31f).

¹⁰ Siehe *R. Quaderer*, Revolution 1848, in Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, 755f; *Kley*, Geschichtliche Entwicklung der Grundrechte in Liechtenstein, in *Kley/Vallender* (Hrsg) Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), 13 (19); siehe auch *P. Vogt*, Brücken 155f.

¹¹ Deutscher Bundestag, Revolution und Frankfurter Nationalversammlung 1848/1849, online unter <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlamentarismus/1848> [Letzter Zugriff 14.7.2020].

¹² Ein Transkript des Originaldokuments siehe online unter <http://www.e-archiv.li/textDetail.aspx?etID=42358&eID=2&backurl=auto> [Letzter Zugriff: 15.7.2020].

¹³ *H. Wille*, Verfassung 1002; *P Vogt*, Brücken, 176.

¹⁴ *G Batliner*, Einführung 33.

b) Machtverteilung

Durch die Verfassung von 1862 wurde Liechtenstein eine konstitutionelle Monarchie. Die Person des Fürsten stand gemäss § 3 der Verfassung von 1862 durch den Verweis auf die Hausgesetze weiterhin ausserhalb der Verfassung, jedoch wurde der Fürst an die Bestimmungen der Verfassung gebunden.¹⁵ Der Fürst als Monarch blieb Staatsoberhaupt und verschränkte weiterhin alle Staatsgewalt in sich¹⁶, wird jedoch nunmehr in seiner Herrschaftsausübung beschränkt.¹⁷

Ohne die Mitwirkung und Zustimmung des Landtags konnte der Landesfürst keine Gesetze mehr erlassen, aufheben oder abändern.¹⁸ Der Bereich der Legislative entwickelte sich somit schrittweise hin zu einem dualistischen Prozess zwischen Monarchen und dem das Volk vertretenden Landtag.¹⁹

Nichtsdestotrotz bleiben dem Fürsten umfassende Rechte bei der Ernennung der Regierung und Beamten (§ 27) und der Richter (§ 33) erhalten. Darüber hinaus kam dem Fürst ein weitgehendes Verordnungsrecht zu.²⁰ Diese fürstlichen Verordnungen unterlagen entgegen dem heutigen Verständnis nicht dem Vorrang eines Gesetzes, wodurch diesem weiterhin legislative Macht zur alleinigen Ausübung vorbehalten war.²¹ Auch die gesamte Gerichtsbarkeit wurde im Auftrag des Fürsten wahrgenommen, wobei dessen Einfluss auf die Justiz bereits durch eine verfassungsgesetzlich normierte Unabhängigkeit der Gerichte beschränkt wurde.²²

Bemerkenswert in Hinblick auf die Neuordnung der Machtausübung ist § 122 der konstitutionellen Verfassung, welcher festlegte, dass im Falle gegenteiliger Auffassung über die die Auslegung der Verfassung zwischen Regierung und Landtag eine Entscheidung beim deutschen Bundesgericht eingeholt werden konnte. Dies nicht nur deshalb, weil in Ermangelung eines eigenen Höchstgerichts die Entscheidung über Verfassungsfragen einem ausländischen Gericht überantwortet wurde, sondern auch, weil diese Bestimmung die Vorgängerin einer über viele Jahre strittigen Bestimmung über die Kompetenzen des Staatsgerichtshofs im Zusammenhang mit der Prüfung der Befugnisse des Fürsten war.

c) Grundrechte

Die Konstitutionelle Verfassung führte in ihrem zweiten Hauptstück den ersten Grundrechtekatalog Liechtensteins ein. Dieser enthält neben Rechten auch Pflichten der Landesangehörigen und ist somit wiederum Ausdruck der Entstehungsgeschichte dieser Verfassung als Übereinkunft zwischen dem Monarchen und den Landständen.²³ Die Verfassung von 1862 begründet die Ursprünge einiger noch heute in Geltung stehender verfassungsmässig gewährleisteter Rechte (wie sie im vierten Hauptstück der nunmehr geltenden LV enthalten sind), darunter beispielsweise die Rechtsgleichheit (§ 7), die Freiheit der Person und Religionsausübung (§ 8), das Recht auf einen ordentlichen Richter (§ 9 Abs 1) sowie das Vereinsrecht (§ 18).

Diese Errungenschaften sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch durch die konstitutionelle Verfassung von 1862 noch keine Demokratie im heutigen Sinn geschaffen wurde.

So legt § 39 der Verfassung von 1862 zwar fest, dass der Landtag „das gesetzmässige Organ der Gesammtheit [sic] der Landesangehörigen“ ist, doch sei an dieser Stelle nur kurz erwähnt, dass das

¹⁵ § 2 zweiter Teilsatz Verfassung 1862.

¹⁶ Siehe § 2 erster Teilsatz Verfassung 1862: „Der Landesfürst ist Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt [...]“

¹⁷ Zur Staatsform der konstitutionellen Monarchie siehe *Gamper*, Staat 142f mwN.

¹⁸ § 24 Verfassung 1864.

¹⁹ *Bürzle*, Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht (2018) 5f.

²⁰ § 24 Verfassung 1864.

²¹ *Bürzle*, Legalitätsprinzip 6f.

²² § 34 Verfassung 1862.

²³ Vgl *Kley*, Entwicklung, 20; *G. Batliner* Einführung, 33.

Wahlrecht zu diesem Zeitpunkt nur einem Bruchteil der Bevölkerung offenstand²⁴ und zudem daran erinnert, dass mehr als hundert weitere Jahre dauerte bis Frauen das Wahlrecht zum liechtensteinischen Landtag im Jahr 1984 wirksam wurde.²⁵

II. Verfassung von 1921

1. Entstehung und Einordnung

Nach dem ersten Weltkrieg blieb in Europa kein Stein auf dem anderen. Deutschland und Österreich, in welchem die Monarchen als Wurzel und Sinnbild für Krieg und Elend standen, wurden zu Republiken. Im Gegensatz dazu war die Zustimmung der liechtensteinischen Bevölkerung zur monarchistischen Staatsform weiterhin hoch. Das Festhalten an der Monarchie sowie eine Verfestigung demokratischer Ideen sollte in einer geänderten Verfassung festgehalten werden. Fürst und Landtag einigten sich im Rahmen der sogenannten „Schlossabmachungen“ vom September 1920 auf eine Neuordnung des Staats als ein Neben- und Miteinander von Fürst und Volk. Aufbauend darauf wurde die erneuerte Verfassung von 1921 vom Landtag einstimmig beschlossen und am 5. Oktober 1921 vom Fürsten durch Sanktion bestätigt.²⁶ Dem liechtensteinischen Staat wurde ein neuer Aufbau gegeben. Unter einleitendem Verweis auf die konstitutionelle Verfassung von 1862 stand die neue Verfassung von 1921 im Einklang mit dieser und fügt sich somit in die bisherige staatsrechtliche Tradition ein. Die geschichtliche Identität des Fürstentums Liechtenstein blieb gewahrt.²⁷

Die liechtensteinische Verfassung ist gekennzeichnet durch ihren nüchternen Stil und den weitreichenden Verzicht auf feierliche Hervorhebungen. Als „Spielregelverfassung“ steht sie in der Tradition der Theorie des sogenannten „Rechtspositivismus“, wonach als Recht nur gilt, was durch den Gesetzgeber als solches erlassen wurde. Verfassungsrecht aufgrund von Gewohnheit gibt es im rechtspositivistischen Sinn daher nicht.²⁸ Inwiefern nicht explizit gesetzliche geregelte, ungeschriebene Prinzipien aus den einzelnen Bestimmungen bzw der Verfassung in ihrer Gesamtschau herauskristallisiert werden können, ist daher strittig.²⁹

Der Verfassung von 1921 kommt eine erhöhte Bestandskraft zu; ihre Abänderung ist im Gegensatz zu normalen Gesetzen erschwert. Sie bedarf gem Art 112 LV entweder der Stimmeneinhelligkeit aller Mitglieder des Landtags oder eine auf zwei nacheinander folgenden Landtagssitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Vierteln derselben, allenfalls einer Volksabstimmung sowie jedenfalls der Sanktion des Landesfürsten.

Zwar wurde die Verfassung von 1921 bis heute einige Male reformiert – der Leser denkt sofort an die Verfassungsreform von 2003 –, doch baut der liechtensteinische Staat noch heute auf deren Grundsätzen auf.³⁰ Die Verfassungsurkunde von 1921 verbindet somit Bewährtes mit grundlegend Neuem. Bis heute

²⁴ Gem § 57 iVm § 60 Verfassung 1864 waren nur alle berufstätigen, männlichen liechtensteinischen Landesangehörigen wahlberechtigt.

²⁵ Das Frauenstimmrecht wurde in Liechtenstein nach mehreren gescheiterten Volksabstimmungen durch das Verfassungsgesetz vom 11. April 1984 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 eingeführt; LGBl 1984 Nr. 27

²⁶ Die Verfassung von 1921 wurde im LGBl. 1921/15 kundgemacht und trat mit der Sanktion des Fürsten am 5. Oktober. 1921 in Kraft. Zur Entstehungsgeschichte im Rahmen der Schlossabmachungen siehe für viele *Winkler*, Verfassungsrecht in Liechtenstein (2001) 29.

²⁷ vgl *Winkler*, Verfassungsrecht 30ff.

²⁸ Vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, 12. Aufl. (2019) 28f.

²⁹ Vgl bspw zum Einfluss der schweizerischen Verfassungsdogmatik bei der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte durch den StGH *Bussjäger*, Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein?, in Wolf (Hrsg.) State Size Matters (2016) 15 (21).

³⁰ Vgl hierzu vertiefend *Winkler*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein (2003) 83ff.

ist die Kontinuität der Verfassung ein wichtiger Grund für deren Stabilität, Verbindlichkeit und Effektivität.

a) Gewaltenteilung – Die duale Staatsform

Mit der 1921 verabschiedeten Verfassung wurde das Fürstentum Liechtenstein staatsrechtlich neu geordnet. Art 2 LV verankert nunmehr die die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk. Wo in den vorangegangenen Verfassungsurkunden (trotz Einbindung in konstitutionelle Rahmenbedingungen) dem Landesfürsten noch alle Staatsgewalt allein zukam, stellt ihm die neue Verfassung das Volk als gleichwertigen Träger der Souveränität zur Seite. Die konstitutionelle Erbmonarchie wurde erweitert durch deren demokratisch-parlamentarische Grundlage. Diese duale Verankerung der Staatsgewalt war zur damaligen Zeit vollkommen neuartig und trägt auch heute noch zur Einzigartigkeit der liechtensteinischen Verfassung bei.³¹

Dieser spezielle, durch die zwei „Brennpunkte“ Fürst und Volk auch als „elliptisch“ bezeichneter Staatstyp ist geprägt durch seine Entstehungsgeschichte.³² So kann die duale Verankerung der Staatsgewalt durchwegs als Einklang zwischen Forderungen nach stärkerer demokratischer Teilhabe des Volkes sowie rechtsstaatlichen und gewaltenteilenden Zielsetzungen einerseits und Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung und Bedeutung des Fürsten andererseits verstanden werden.³³

i) Fürst

Der Fürst bleibt auch durch die Verfassung von 1921 das Oberhaupt des liechtensteinischen Staats und er vertritt diesen, sofern dies nicht im Speziellen der Mitwirkung der Regierung bedarf, nach außen. Im Gegensatz zu anderen Monarchen europäischer Staaten sind die Kompetenzen des Fürsten nicht auf rein repräsentative Tätigkeiten beschränkt.

Durch das in Art 9 LV festgehaltene Sanktionsrecht wirkt der Landesfürst auch weiterhin an der Gesetzgebung mit. So kann ohne dessen Zustimmung kein Gesetz in Kraft treten. Wenngleich eine Verweigerung der Sanktion eines Gesetzes in der Praxis eine Ausnahme darstellt, so ist die Bedeutung des Sanktionsrechts im realpolitischen Kontext doch von grosser Bedeutung. So wird eine Erklärung des Fürsten, bestimmte Gesetzesvorhaben nicht zu unterstützen, vom Landtag jedenfalls berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus kommt dem Fürsten gem Art 10 LV auch weiterhin ein Notverordnungsrecht zu; dieses ist nun jedoch nicht mehr unbeschränkt. Die Verfassung darf durch eine solche Notverordnung nicht verändert werden; eine Notverordnung darf maximal einzelne Verfassungsbestimmungen einschränken. Darüber hinaus steht dem Fürsten gem Art 64 LV neben dem Landtag, der Regierung und dem Volk, selbst das Recht der Initiative in der Gesetzgebung zu.

Im Bereich der Judikative kam dem Fürsten durch die im September 1921 erlassene Verfassung teilweise ein Vetorecht bei der Richterernennung zu. Bis zur Verfassungsreform 2003 wurde die Gerichtsbarkeit noch im Auftrag des Fürsten ausgeübt.³⁴

Alle der hier beispielhaft aufgezeigten, dem Fürsten zustehenden Hoheitsrechte, kann gem Art 13^{bis} LV der Erbprinz als Stellvertreter des Fürsten ausführen.

³¹ Die meisten Staaten sehen ihren Ursprung monistisch entweder im Volk oder monarchischen Ursprungs; vgl. Art 1 österreichisches B-VG („Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“); vertiefend *Gamper*, Staat 142ff; vgl *G Batliner*, Einführung 40f.

³² *G Batliner*, Einführung 43.

³³ *Winkler*, Verfassungsrecht 32; *G Batliner*, Einführung 43.

³⁴ Art 99 LV idF LGBl 1921/15.

ii) Landtag und Volk

Der Landtag repräsentiert alle liechtensteinischen Landesbürger. Seine 25 Mitglieder und deren Stellvertreter werden durch geheime, gleiche, direkte und allgemeine Verhältniswahl gewählt. Bis 1984 war das aktive und passive Wahlrecht jedoch nur Männern vorbehalten.³⁵ Die Mitglieder des Landtages sind während ihres aufrechten Mandats immun vor strafrechtlichen Verfolgungen (Art 56 LV) und werden für ihre Tätigkeit entschädigt (Art 61 LV). Die Aufgaben des Landtags bestehen vor allem in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Ohne den Landtag „darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden.“ (Art 65 LV).

Als Besonderheit der liechtensteinischen Verfassung kommt dem Volk neben der indirekten Mitwirkung durch den Landtag auch direkte Teilhabe am demokratischen Rechtsetzungsprozess (im Rahmen von Volksabstimmungen) zu. Fakultativ kann der Landtag jedes nicht als dringlich erklärte Gesetz einer verbindlichen Volksabstimmung unterziehen. Ein solches, nicht zwingend vorgesehenes Referendum kann auch von 1'000 (bzw 1'500 bei Verfassungsbestimmungen) stimmberechtigten Landesbürgern begehrt werden. (Art 66 LV). Dem Volk selbst steht ergänzend zum Initiativrecht des Landtags das Recht zu, mittels Begehren von 1'000 wahlberechtigten Landesangehörigen einen Gesetzesvorschlag einzubringen (Art 64 Abs 1 lit c) iVm Abs 2 LV). Verstärkt wird die Volksinitiative dadurch, dass für den Fall der Ablehnung einer Initiative durch den Landtag, dieser Gesetzesvorschlag verpflichtend dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist (Art 66 Abs 6 LV).

iii) Regierung

Die Regierung besorgt gem Art 78 LV die gesamte Landesverwaltung. Sie ist das oberste Organ der Exekutive im Land. Sie besteht aus dem Regierungschef und vier weiteren Mitgliedern, den Regierungsräten, welche die Regierungsaufgaben als Kollegialorgan wahrnehmen. In ihren verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben ist die Regierung sowohl dem Landtag als auch dem Landesfürsten gegenüber verantwortlich. Demnach werden diese vom Fürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt (Art 79 LV); dies kann somit als Ausdruck der dualen Verteilung der Staatsgewalt gesehen werden.

iv) Gewaltenverschränkung und Verfassungskrise

Bedungen durch ihre geschichtliche Entwicklung und Regelungstechnik entsteht durch die Verfassung von 1921 eine Gewaltenteilung zwischen Fürsten und Volk, welche durch eine Vielzahl von wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten gekennzeichnet ist. Wirken die beiden Pfeiler der Staatsgewalt harmonisch zusammen, so stellt sich das liechtensteinische Verfassungssystem als eine beeindruckende Kombination von direktdemokratischen (Volk), kollegialen (Landtag) und monarchisch (Fürst) geformten Elementen dar.³⁶ Nichtsdestotrotz birgt ein solches Mischsystem insbesondere dort, wo die Verfassung die Staatsorgane zur Zusammenarbeit zwingt, die Gefahr eines Auseinanderbrechens oder das ungewollte Erstarken eines der genannten Ebenen.

Inbegriff der Verschränkung der beiden Souveräne ist die Möglichkeit der Auflösung des Landtags durch den Fürsten. Auch durch die Verfassung von 1921 behält das Staatsoberhaupt das Recht, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und aus erheblichen Gründen aufzulösen. Letzterer Fall gilt als besonders starke Befugnis des Landesfürsten, weswegen nur besonders schwerwiegende Gründe für eine solche Auflösung in Frage kommen. Wie auch die jüngere Geschichte gezeigt hat, kann es im politischen Prozess immer wieder zu Krisen kommen, welche den Fürsten dazu bewegen können, dem Landtag sein Vertrauen zu entziehen und dadurch Neuwahlen auszulösen.

In solchen Krisenzeiten stand neben der Frage, welche Gründe genau eine Auflösung rechtfertigen, oftmals auch die Rolle der Regierung als sowohl dem Fürsten als auch Landtag verpflichtetes

³⁵ Siehe Fn 25

³⁶ G Batliner, Einführung 56.

Staatsorgan im Fokus des verfassungsrechtlichen Interesses. Die Verfassung, wie sie 1921 erlassen wurde, kannte nämlich weder eine ausdrückliche Regelung über den Rücktritt der Regierung noch eine ausdrückliche Bestimmung über die Entlassung dieser durch das Staatsoberhaupt.³⁷ Strittig war somit die Frage, ob der Fürst eine Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder entlassen kann, wenn diese jedoch weiterhin das Vertrauen des Landtags geniessen bzw auch der umgekehrte Fall, dass er eine Regierung im Amt behält, welche das Vertrauen des Landtags verloren hat.³⁸ Eine solche Regierung ist jedenfalls schwer handlungsfähig, da sowohl der Landtag als auch der Fürst diese durch deren Befugnisse in der Gesetzgebung blockieren können.³⁹ Als Folge dieser Uneinigkeit blieb dem Fürst im Falle von staatspolitischen Auseinandersetzungen, welchen oft parteipolitische Interessenskonflikte zugrunde lagen, nur die *ultima ratio* der Auflösung des Landtags und somit der indirekten Beendigung des Amtes der Regierung als Zeichen seines fehlenden Vertrauens in diese. Es ist evident, dass dieser Umstand einer Klarstellung bedurfte. Als staatsrechtlicher Ausnahmefall müssen solche, in der Verfassungsrealität oftmals durch parteipolitische Zerwürfnisse ausgelösten Regierungskrisen breite verfassungsrechtliche Anerkennung finden. Diese Klarstellung wurde im Rahmen der Verfassungsreform 2003 erreicht.

j) Grundrechte

Nicht vollständig neu, im Umfang jedoch deutlich erweitert, regelt die Verfassung von 1921 die allgemeinen Rechte und Pflichten der Landesangehörigen. Bereits die Verfassung von 1862, auf der die Neuregelung von 1921 aufbaut, enthielt einen ersten Grundrechtskatalog. Dieser wird im IV. Hauptstück der Verfassung von 1921 nochmals erweitert. Während dieser Teil der Verfassung nur noch die in Art 44 LV normierte Pflicht zur Landesverteidigung kennt, so verankert die Verfassung von 1921 über die bereits 1862 normierten Grundrechte hinaus die Niederlassungsfreiheit innerhalb des Staatsgebiets (Art 28 LV), die politischen Rechte der Staatsbürger (Art 29 LV), der gleicher Zugang zu den Ämtern für alle Landesangehörigen (Art 31 Abs. 1 LV), die umfassende Freiheit der Person, das Hausrecht sowie das Brief- und Schriftengeheimnis (Art 32 Abs. 1 LV), die Handels- und Gewerbefreiheit (Art 36 LV), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art 37-39 LV), die Meinungsfreiheit (Art 40 LV) und das Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 41 LV).⁴⁰

Vollkommen neu war 1921 in diesem Zusammenhang auch die Errichtung des Staatsgerichtshofs (StGH) zur Kontrolle der Einhaltung der Grundrechte. Neben anderen Kompetenzen ist dieser eigens errichtete Gerichtshof gem Art 104 LV zum Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte berufen.

Bis Ende des 20. Jahrhunderts bildete das IV. Hauptstück der 1921 erlassenen Verfassung die rechtliche Grundlage für den Grundrechtsschutz in Liechtenstein. Mit der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und den Uno-Paketen über bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche und kulturelle Rechte wurde der Grundrechtsschutz in Liechtenstein wesentlich ausgebaut und internationalisiert.⁴¹

2. Verfassungsreform von 2003

Aufgrund politischer Spannungen vertiefte sich die Diskussion um den Reformbedarf der liechtensteinischen Verfassung gegen Ende des 20. Jahrhunderts. Diese intensiv und teilweise auch

³⁷ Vgl *Winkler*, Verfassungsrecht 98ff.

³⁸ *Amelunxen*, Fürst 15.

³⁹ BuA 2001/87, 19f.

⁴⁰ Vgl auch *Bussjäger/Langer*, Einführende Bemerkungen zum IV. Hauptstück, in Liechtenstein Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, 2016; *Winkler*, Verfassungsrecht, 137ff.

⁴¹ Vgl *Bussjäger/Langer*, Bemerkungen.

emotional geführten Debatten spitzten sich insbesondere an der Stellung des Fürsten innerhalb des staatlichen Organisationsgefüges zu. Dies bewog Fürst Hans-Adam II und das Fürstenhaus dazu, selbst einen Reformvorschlag für die Verfassung von 1921 ausarbeiten zu lassen und im Rahmen einer Volksinitiative das Volk darüber entscheiden zu lassen.⁴² Die liechtensteinische Bevölkerung sprach sich am 14. bzw. 16. März 2003 mit 64,7 Prozent für die Vorschläge des Fürstenhauses aus. Die als Gegeninitiative eingebrachten Reformvorschläge der Volksinitiative „Verfassungsfrieden“ erhielt rund 17% der Stimmen.

Auf diesem Ergebnis aufbauend wurde die Verfassung von 1921 einer Revision unterzogen. Obwohl diese die umfassendste Änderung seit Erlassung der Verfassung im Jahr 1921 war und einige Artikel der Verfassung berührte, ist diese rechtlich gesehen als einheitliche Verfassungsrevision zu qualifizieren und reiht sich somit in den historischen Entstehungsprozess ein.⁴³

Gänzlich neu eingeführt wurden ein Verfahren zur Abschaffung der Monarchie sowie die Möglichkeit des Misstrauensantrags gegen den Fürsten durch das Volk. Durch die Einführung des Art 113 in die LV wurde eine ausdrückliche rechtliche Regelung über die Abschaffung der Monarchie festgelegt. So kann das Volk in einem gesondert geregelten, mehrstufigen Verfahren die Änderung der Liechtensteinischen Staatsform initiieren und im weiteren Verlauf eine republikanische Verfassung einer Volksabstimmung unterziehen. Auch im Wege einer Volksinitiative mit anschließender Volkabstimmung kann das Volk einen Misstrauensantrag gegen den Fürsten stellen (Art 112 LV). Für den Fall der Annahme des Misstrauensantrags entscheidet das Fürstliche Haus gemäss der Hausgesetze über disziplinarische Massnahmen gegen den Fürsten oder über seine Amtsenthebung.⁴⁴ Durch diese Neuerungen wurde erneut rechtlich klargestellt, dass die Staats- und Regierungsform der Monarchie verfassungsrechtlich eingebettet ist und vom Willen des Volkes getragen wird. Die Frage nach der Zustimmung des Volkes zur Staatsform wurde darüber hinaus von der konkreten Person des Fürsten getrennt.⁴⁵

Geändert wurde durch Art 80 der reformierten LV das Recht des Landesfürsten, der Regierung das Vertrauen zu entziehen. Diese Möglichkeit sieht die Verfassung, neben der Möglichkeit des Vertrauensentzugs durch den Landtag, nunmehr ausdrücklich vor und schafft somit rechtliche Klarheit für Krisenzeiten.⁴⁶

Neu geregelt und im Vorfeld vielfach diskutiert wurde auch das Richterbestellungsverfahren. Wo zuvor heterogene Regelungen über die Ernennung von Richtern bestanden, trat durch den neu eingeführten Art 96 LV ein einheitliches Verfahren durch ein Richterbestellungs-gremium. Der Landesfürst wird durch diese Neuregelung in alle Ernennungsverfahren miteinbezogen, verzichtet aber gleichzeitig auf sein ihm zuvor teilweise zugestandenes Vetorecht. Das Richterbestellungs-gremium empfiehlt nunmehr dem Landtag geeignete Personen zur Wahl in das Richteramt und anschliessenden Ernennung durch den Landesfürsten. Vorsitz im Gremium hat der Landesfürst; ihm kommt zudem der Stichentscheid zu.⁴⁷

Darüber hinaus wurde ein Sezessionsrecht für einzelne Gemeinden geschaffen. Art 4 Abs 2 LV sieht das im internationalen Vergleich recht exotisch wirkende Recht vor, dass die Mehrheit der Bevölkerung einer Gemeinde deren Austritt aus dem Staatsverband begehren kann.

Insgesamt führte die Verfassungsänderung 2003 zu einer Stärkung der Position des Fürsten gegenüber Landtag und Regierung, wobei zeitgleich durch die Schaffung einer Abwahl der Monarchie sowie des Misstrauensantrags gegen den Fürsten das Volk aufgewertet wurde. Damit wurde zeitgleich zur Stärkung der fürstlichen Befugnisse eine vertiefte direktdemokratische Festigung der konstitutionellen Erbmonarchie Liechtensteins begründet.⁴⁸

⁴² Vgl *Winkler*, Verfassungsrecht, 2f; vgl auch *Winkler*, Verfassungsreform, 5ff; siehe auch BuA 2001/87, 10.

⁴³ Vgl *Winkler*, Verfassungsreform 83.

⁴⁴ BuA 2001/87, 41.

⁴⁵ BuA 2001/87, 17f.

⁴⁶ BuA 2001/87, 19ff.

⁴⁷ BuA 2001/87, 18f, 34f.

⁴⁸ Vgl *Winkler*, Verfassungsreform XIV.

III. Der Staatsgerichtshof - „Hüterin der Verfassung“

1. Aufbau

Die Verfassung von 1921 legt in Art 104 die Errichtung des Staatsgerichtshofs (StGH) fest. Gem Art 105 LV besteht dieser aus fünf Richtern, welche aufgrund des Vorschlags des Richterauswahlgremiums vom Landesfürsten ernannt werden.⁴⁹ Die Mehrheit der Richter des StGH sowie dessen Präsident müssen liechtensteinische Staatsbürger sein.⁵⁰

Die Entscheidung der Errichtung des Staatsgerichtshofs als Verfassungsgericht geht auf die Schlossabmachungen von 1920 zurück.⁵¹ Zur Zeit der Errichtung des StGH war Liechtenstein weltweit eines der wenigen Länder welches über ein Höchstgericht verfügte, welches auch Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen konnte. Zwar wurde der StGH bereits mit der Verfassung von 1921 geschaffen, funktionsfähig wurde dieser erst durch die Verabschiedung des Staatsgerichtshofgesetzes (StGHG) 1925. In diesem Gesetz werden die Grundsätze, welche die Verfassung für den StGH festlegt, näher ausgeführt und dessen Aufgaben und Zuständigkeiten detailliert geregelt.

2. Aufgaben des StGH

a) Schutz verfassungsmässig gewährleisteter Rechte und Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen

Die primäre Funktion des StGH besteht im Schutz verfassungsmässig gewährleisteter Rechte. Getreu der Erkenntnis, dass der umfassendste Grundrechtsschutz nichts taugt, wenn dieser nicht durch entsprechende Verfahren abgesichert ist, kann der Einzelne eine Grundrechtsverletzung vor dem StGH geltend machen.⁵² Im Rahmen einer sogenannten Individualbeschwerde entscheidet der StGH, ob jemand durch eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung oder eine Verfügung in seinen verfassungsmässig gewährleisteten Rechten verletzt wurde (Art 15ff StGHG).

Um sicherzustellen, dass der eigenen Verfassung auch tatsächlich die ihr zugedachte Ordnungsfunktion zukommt und den in ihr festgeschriebenen Prinzipien zum Durchbruch verholfen wird, ist der StGH zudem dazu berufen, Gesetze und Verordnungen auf deren Verfassungsmässigkeit zu überprüfen (Art 18ff StGHG). Entscheidet der StGH, dass ein Gesetz, eine Verordnung oder einzelne Bestimmungen dieser mit der Verfassung nicht im Einklang stehen, kann der StGH diese Bestimmungen aufheben. Durch diese Aufhebung wirkt der StGH wie ein „negativer Gesetzgeber“.⁵³

b) Weitere Aufgaben des StGH

Sofern Uneinigkeit besteht, ob ein gewisser Sachverhalt von einem Gericht oder Verwaltungsbehörde entschieden werden soll, hat über diese Kompetenzkonflikte der StGH zu entscheiden (Art 24 StGHG). Ferner entscheidet der StGH auch über Beschwerden betreffend der gesetzmässigen Durchführung von Wahlen (Art 27 StGHG).

⁴⁹ Details zur Bestellung der Richter des StGH sind im sogenannten Richterbestellungsgesetz geregelt; vgl *T. M. Wille*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht (2007) 78.

⁵⁰ Art 105 LV iVm Art 1 Abs 3 StGHG; Siehe auch *T. M. Wille*, Verfassungsprozessrecht 75f.

⁵¹ Siehe Punkt 4. der Beschlüsse des Fürsten Johann II auf Grundlage der «Schlossverhandlungen» zur Verfassungsrevision, online unter <http://www.e-archiv.li/textDetail.aspx?backurl=auto&etID=45183&eID=8> [Letzter Zugriff: 15.7.2020]

⁵² Vgl *T. M. Wille*, Verfassungsprozessrecht 33.

⁵³ Vgl *G Batliner*, Einführung 25.

Der Landtag kann Mitglieder der Regierung wegen einer in Ausübung ihrer Amtstätigkeit schuldhaften Rechtsverletzung beim StGH anklagen. Eine verurteilende Entscheidung des StGH bedeutet den Amtsverlust des jeweiligen Regierungsmitglieds.

c) Keine Kompetenz zur authentischen Auslegung der Verfassung

Vor der Verfassungsreform von 2003 wurde im damaligen Art 112 neben der gerade erläuterten Aufgaben auch eine Zuständigkeit des StGH zu einer vermittelnden Verfassungsauslegung gesehen.⁵⁴ Ähnlich ihrer Vorläuferregelung in der Konstitutionellen Verfassung von 1862, in welcher noch das ein deutsches Gericht angerufen werden musste, war diese Regelung subsidiär anzuwenden. Bestanden zwischen Regierung und Landtag Zweifel über die Auslegung einer Verfassungsbestimmung, so konnte der StGH zur Auslegung der strittigen Bestimmung herangezogen werden. Strittig war im Zusammenhang mit dieser Kompetenz einerseits, inwiefern der Terminus „Regierung“ extensiv auszulegen sei und folglich auch die Befugnisse des Fürsten umfasste. So wurde vereinzelt der Begriff „Regierung“ mit der Staatsfunktion „Regierungsgewalt“ gleichgesetzt, wobei letztere auch dem den Fürsten als Staatsorgan zukommt. Dies wäre jedoch weder mit dem Wortlaut der Bestimmung, noch mit deren Stellung innerhalb der Verfassung oder deren Zweck vereinbar gewesen.

Andererseits war der Rechtscharakter einer solchen Auslegung ungeklärt. Durch die Logik des liechtensteinischen Verfassungsaufbaus konnte eine verbindliche Erklärung der einzelnen Verfassungsbestimmungen nur durch den Verfassungsgesetzgeber geschehen, da dieser Art der Interpretation rechtlich verfassungsähnliche Bedeutung zukommt. Weder ist der sogenannte Verfassungsgesetzgeber in Liechtenstein ein Einzelorgan – sowohl Landtag, Fürst und Volk sind in die Erlassung von Verfassungsgesetzen involviert – noch ist der StGH Teil einer Form von Verfassungsgesetzgebung. Die Entscheide des StGH können nur konkrete Wirkung auf den Einzelfall haben.

Zwar war diese Problematik grundsätzlich nur von verfassungstheoretischer und mitunter verfassungspolitischer Natur, dennoch wurde der Passus begründet durch den Reformvorschlag des Fürstenhauses aufgehoben und somit die Unklarheiten um diese Bestimmung geklärt.⁵⁵

d) Prüfung von Staatsverträgen – Konflikt mit EWR-Recht?

Art 22 StGHG ermächtigt den Gerichtshof zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen oder einzelner Bestimmungen eines Staatsvertrags. Auch diese Kompetenz wirft einige völkerrechtliche und im Speziellen auch EWR-rechtliche Fragen auf.

Völkerrechtlich ist Liechtenstein durch das In-Kraft-Treten an einen Staatsvertrag gebunden.⁵⁶ Insbesondere kann sich ein Staat nicht auf sein innerstaatliches Recht berufen, um eine Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.⁵⁷ Daraus folgt, dass sich das Fürstentum bei Aufhebung der innerstaatlichen Verbindlichkeit eines Staatsvertrags aufgrund dessen Verfassungswidrigkeit gegenüber seinen anderen Vertragspartnern haftbar machen würde.

Fraglich ist auch, inwiefern das EWR-Recht der Verfassung widersprechen kann. Liechtenstein ist seit dem In-Kraft-Treten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA) Mitglied des EWR. Das EWRA ist als Staatsvertrag Teil der liechtensteinischen Rechtsordnung und nimmt innerhalb dieser Vorrang vor einfachem aber auch Verfassungsrecht ein. So kann der StGH grundsätzlich nicht die Vereinbarkeit des EWRA als Staatsvertrag mit dem nationalen Recht überprüfen. Nach Auffassung

⁵⁴ Winkler, Verfassung 121.

⁵⁵ Winkler, Verfassung, 121ff.

⁵⁶ Grundsatz «Pacta sunt servanda», Art 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, ILM 679, 1155 U.N.T.S. 331.

⁵⁷ Art 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge; vgl auch A. Th. Müller, Die Völkerrechtsfreundlichkeit der liechtensteinischen Rechtsordnung: Zwischen Offenheit und Selbstbehauptung, SRIEL (2020) 147 (165).

des StGH überprüft dieser „EWR-Recht bzw. sich direkt darauf stützendes Landesrecht in aller Regel nicht auf seine Verfassungsmässigkeit, ausser es bestünde der Verdacht auf eine besonders krasse Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention“.⁵⁸ Der Vorrang des EWR-Rechts vor liechtensteinischem Verfassungsrecht ist demnach nicht unbeschränkt, sondern darf das EWR-Recht nicht gegen gewisse Grundprinzipien der liechtensteinischen Verfassung, wie bspw das monarchische Strukturprinzip wie auch das demokratische und parlamentarische Strukturprinzip⁵⁹ verstossen. Für einen solchen Fall könnte sodann eines dieser Grundprinzipien der Verfassung eine Prüfkompetenz des StGH nach Art 22 StGHG begründen und entsprechendes EWR-Recht nicht anwendbar machen. Aufgrund der Genehmigung von ausführendem EWR-Recht durch den Landtag wird dies sehr selten der Fall sein, falls dieser jedoch eintritt, könnte dieser insbesondere im Hinblick auf die Einbindung Liechtensteins in den EWR als problematisch angesehen werden.⁶⁰

Literatur

- Amelunxen Clemens*, Fürst und Staatsgewalt in Liechtenstein, Kettwig (1982).
- Batliner Gerard*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz (1998).
- Batliner Gerard*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil), in Batliner (Hrsg) Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation, Vaduz (1994) 15.
- Bürzle Janine*, Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht. Eine Untersuchung der höchstgerichtlichen Judikatur in Liechtenstein, Bern (2018).
- Bussjäger Peter*, Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein?, in Wolf (Hrsg) State Size Matters, Wiesbaden (2016) 15.
- Bussjäger Peter*, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ (2006), 140.
- Bussjäger Peter/Langer Lorenz*, Einführende Bemerkungen zum IV. Hauptstück, in Liechtenstein Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016.
- Gamper Anna*, Staat und Verfassung, 4. Auflage, Wien (2018)
- Kley Andreas*, Geschichtliche Entwicklung der Grundrechte in Liechtenstein, in Kley/Vallender (Hrsg) Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Schaan (2012), 13.
- Müller Andreas Th., Die Völkerrechtsfreundlichkeit der liechtensteinischen Rechtsordnung: Zwischen Offenheit und Selbstbehauptung, SRIEL (2020), 147.
- Öhlinger Theo/Eberhard Harald*, Verfassungsrecht, 12. Aufl., Wien (2019).
- Quaderer Rupert*, Revolution 1848, in Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz (2013).
- Vogt Paul*, Brücken zur Vergangenheit, Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte. 17. bis 19. Jahrhundert, Vaduz (1990)

⁵⁸ StGH 1998/61 Erw. 3.1. Siehe auch StGH 2007/127 Erw. 4.2; siehe auch *Bussjäger*, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ (2006) 140 (145).

⁵⁹ *Batliner*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (1998), 14.

⁶⁰ Vgl *Bussjäger*, Rechtsfragen, 145.

Winkler Günther, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien 2001.

Winkler Günther, Die Verfassungsreform in Liechtenstein, Wien 2003.

Wille Herbert, Verfassung, in Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz (2013).

Wille Tobias Michael, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, Schaan (2007).