Hilmar Hoch, Christina Neier,
Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.)

100 Jahre liechtensteinische Verfassung

Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum Jubiläum der liechtensteinischen Verfassung. Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese Unterstützung.

STIFTUNG
FÜRSTLICHER KOMMERZIENRAT
Guido Feger



Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

© 2021 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, LI-9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1100-2

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Werte und Spielregeln

Die Verfassung und ihre Funktionen

*Peter Bussjäger**

* Peter Bussjäger ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck und Mitglied des Staatsgerichtshofes. Der Autor dankt Univ.-Ass. Mag. Julia Oberdanner für die Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	27
II.	Verfassungsfunktionen im Allgemeinen	27
A.	Keine einheitliche Theorie	27
B.	Allgemeingut der Verfassungsfunktionen	28
C.	Das alte Match: Spielregel- versus Werteverfassung	31
III.	Die Verfassung von 1921 – eine paradigmatische Werteverfassung?	31
A.	Katalog der Staatsziele	31
B.	Katalog der Grundrechte – ein «living instrument»?	33
C.	Spielregeln des politischen Prozesses und Grenzen staatlicher Eingriffe	35
D.	Was regelt die Verfassung nicht?	37
IV.	Erfüllt die Verfassung ihre Funktionen?	38
A.	Wahrnehmung der Werteverfassung	38
B.	Wie stabil ist die Verfassung und wie sehr stabilisiert sie?	43
C.	Wie resilient ist die Verfassung?	44
D.	Welches Bewusstsein schafft die Verfassung?	47
V.	Zusammenfassung und Ausblick	48

I. Einleitung

Eine Analyse der Verfassungsfunktionen in Liechtenstein ist in der Literatur bisher nur am Rande vorgenommen worden.[1] Sie wurden mehr oder weniger als selbstverständlich hingenommen bzw. vorausgesetzt, ohne nähere Reflexion, worin denn diese bestehen könnten.[2] Der vorliegende Beitrag zeigt, dass zunächst Klarheit geschaffen werden muss, welche Funktionen eine Verfassung überhaupt ausüben kann, bevor im positiven Recht die Suche nach ihnen erfolgen kann. Im Weiteren schliesst die Analyse an, ob die liechtensteinische Verfassung diese ihr zugeschriebenen Funktionen tatsächlich erfüllt. Der vorliegende Beitrag ist nach diesen drei Prüfungsschritten gegliedert.

II. Verfassungsfunktionen im Allgemeinen

A. Keine einheitliche Theorie

Es gibt keine allgemeine Theorie der Verfassungsfunktionen.[3] Dementsprechend existiert weder eine einheitliche Terminologie noch eine Systematik. Man kann freilich von einem gewissen Allgemeingut der Lehre ausgehen, die im Folgenden kurz dargestellt wird.

---

1 Vgl. etwa *Batliner, Gerard*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, S. 12 ff.; *Winkler, Günther*, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien / New York 2001, S. 30 ff.

2 Darin unterscheidet sich die Diskussion in Liechtenstein freilich nicht grundlegend von jener in Österreich, vgl. dazu *Bussjäger, Peter*, Jenseits von Spielregel- und Werteverfassung: Verfassungsfunktionen auf dem Prüfstand, in: Bussjäger / Gamper / Kahl (Hrsg.), 100 Jahre Bundes-Verfassungsgesetz. Verfassung und Verfassungswandel im nationalen und internationalen Kontext, Wien 2020, S. 1 ff., S. 7.

3 Dazu *Bussjäger,* Spielregel- und Werteverfassung, Fn. 2, S. 3 ff.

B. Allgemeingut der Verfassungsfunktionen[4]

1. Verfassung als «Fundament des Staates»

In der deutschsprachigen Staatslehre besteht insoweit Einigkeit: Die Verfassung ist die staatliche Grundordnung.[5] Dies wird auch in Liechtenstein betont.[6] Die Verfassung regelt die Staatsorganisation, das Verfahren der politischen Willensbildung und zieht dem staatlichen Wirken Schranken.[7] Die Verfassung fundiert die politische Herrschaft des Rechts.[8] *Kelsen* formulierte dies 1929 wie folgt: «Wie immer man den Begriff der Verfassung definiert hat, stets tritt er mit dem Anspruch auf, das Fundament des Staates zu begreifen, auf dem sich die übrige Ordnung aufbaut.»[9]

Diese Grundlagenfunktion kann daher weiter in eine Organisationsfunktion[10] und Machtbegrenzungs- und Freiheitsfunktion untergliedert werden.[11] Verfassung ist demnach Organisationsstatut und Wer-

4 Dieser Abschnitt folgt weitgehend *Bussjäger*, Spielregel- und Werteverfassung, Fn. 2, S. 3 ff.

5 *Gamper, Anna*, Staat und Verfassung, 4. Aufl., Wien 2018, S. 64; *Pernthaler*, *Peter,* Der Verfassungskern – Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, Wien 1998, S. 17; *Detjen, Joachim*, Die Werteordnung des Grundgesetzes, Berlin 2009, S. 15; *Hesse*, *Konrad,* Verfassung und Verfassungsrecht, in: Benda / Maihofer / Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1995, Rz. 10; *Badura*, *Peter,* Staatsrecht, 7. Aufl., München 2018, S. 14; *Ermacora*, *Felix,* Allgemeine Staatslehre, Wien 1979, S. 96. *Biaggini, Giovanni*, Die Idee der Verfassung – Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung? ZSR 2000 I, S. 445 ff.; *Eichenberger, Kurt*, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, ZSR 1991 II, S. 143 ff.

6 *Winkler*, Verfassungsrecht, Fn. 1, S. 19; *Winkler, Günther*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein. Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsänderungen, Wien 2015, S. XI.

7 *Hesse*, Fn. 5, Rz. 11; *Öhlinger, Theodor / Eberhard, Harald,* Verfassungsrecht, 12. Aufl., Wien 2019, Rz. 15.

8 *Depenheuer, Otto*, Funktionen der Verfassung, in: Depenheuer / Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 537 ff., S. 549.

9 *Kelsen, Hans,* Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5 (1929), S. 36; vgl. auch *Bussjäger*, Spielregel und Werteverfassung, Fn. 2, S. 8.

10 *Hesse*, Fn. 5, Rz. 7.

11 In diesem Sinne *Haller, Walter / Kölz, Alfred / Gächter, Thomas*, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020, Rz. 331.

teordnung.[12] Diese Grundlagenfunktion spricht *Vosskuhle* als «Ordnungs- und Organisationsfunktion» an.[13] Man wird aber auch die von *Vosskuhle* ebenfalls erwähnte «Kontroll- und Rationalisierungsfunktion» sowie die «Schutzfunktion» der Verfassung darunter subsumieren können.[14]

Eine weitere Komponente der Grundlagenfunktion ist die Gestaltungs- und Steuerfunktion, wonach die Verfassung die inhaltliche Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit in Grundzügen vorgeben soll.[15]

2. Stabilisierungsfunktion

Die Verfassung soll Stabilität im Staatswesen garantieren. Chaos und Anarchie, seit *Hobbes* der Schrecken der Staatslehre schlechthin, sollen verhindert werden.[16] Diese Aufgabe wird gerade auch vor dem Hintergrund der durch die Gesetzesflut sich immer schneller ändernden Rechtsordnung betont.[17] Die Stabilisierungsfunktion weist über die Grundlagenfunktion hinaus: Sie schafft Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des Staatshandelns und steckt auch die wechselseitigen Machtverhältnisse zwischen Verfassungsorganen oder im bundesstaatlichen System ab.[18]

3. Integrations- oder Orientierungsfunktion

Die Verfassung soll einen Verfassungskonsens und damit eine politische Einigung über die grundlegenden Werte und Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft rechtlich absichern.[19] In der deutschen Staatsrechtslehre ist von der Integrationsfunktion der Verfassung die Rede: Sie soll eine

---

12 *Karpen*, *Ulrich,* Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes. Vom liberalen Rechtsstaat zum demokratischen Sozialismus, Berlin 1987, S. 50; siehe auch *Winkler*, Verfassungsgesetzgebung, Fn. 6, S. 4.

13 *Vosskuhle, Andreas*, Verfassungsstil und Verfassungsfunktion: Ein Beitrag zum Verfassungshandwerk, Archiv des öffentlichen Rechts AöR 119 (1994), S. 35 ff., S. 50 f.

14 *Vosskuhle*, Fn. 13, S. 54 und 56.

15 *Haller / Kölz / Gächter*, Fn. 11, Rz. 331.

16 *Detjen*, Fn. 5, S. 19.

17 *Vosskuhle*, Fn. 13, S. 52.

18 Siehe dazu etwa *Ermacora*, Fn. 5, S. 96, spricht in diesem Zusammenhang von Repressivfunktion.

19 *Pernthaler*, Fn. 5, S. 15; *Badura*, Fn. 11, S. 14.

politische Einheit des Staates formen.[20] *Vosskuhle* nennt diese Aufgabe «Bildung und Erhaltung staatlicher Einheit».[21]

Pernthaler spricht in diesem Zusammenhang von Orientierungsfunktion.[22] Sie bildet eine rechtliche Leitfunktion, indem sie Pluralismus und Freiheit als Werte deklariert.[23] Unter die hier beschriebene Kategorie der Integrations- oder Orientierungsfunktion lässt sich auch die von *Schambeck* beschriebene Gemeinwohlfunktion der Verfassung in der Verwirklichung kulturellen Fortschritts, wirtschaftlicher Prosperität und sozialer Sicherheit subsumieren.[24]

4. Resümee der Verfassungsfunktionen: harte und weiche Funktionen

Es kann nicht übersehen werden, dass die hier angeführten Verfassungsfunktionen ineinander übergreifen. Ihre Randbereiche verschwimmen, wozu auch die Begriffsvielfalt der Autoren beiträgt.

Die hier vorgenommene Systematisierung der Erkenntnisse deutschsprachiger Theoriebildung zu den Verfassungsfunktionen beansprucht keine Lückenlosigkeit. Festzustellen ist eine gewisse Tendenz, die Grundlagenfunktion besonders zu betonen und den anderen Verfassungsfunktionen eine geringere Bedeutung einzuräumen,[25] was vielleicht auch damit zu tun hat, dass Gegenstand der Rechtswissenschaften Normen sind und der normative Bezug der Verfassungsfunktionen ein unterschiedlicher ist.

Die diskutierten Verfassungsfunktionen lassen sich nämlich in harte und weiche Funktionen unterteilen: Grundlagen- und Stabilisierungsfunktion sind «harte», normative Faktoren, Integrations- und Orientie-

---

20 *Detjen*, Fn. 5, S. 19; *Hesse*, Fn. 5, Rz. 5; in diesem Sinne auch *Depenheuer*, Fn. 8, S. 560; *Ermacora*, Fn. 5, S. 93, spricht von der Funktion der Verfassung auch als Erziehungs- und Legitimationsfaktor; siehe auch *Schambeck*, *Herbert,* Österreichs Verfassungsrecht und seine Entwicklung, in: Janko / Banaszak / Nocilla / Schmitt Glaeser / Tomášek (Hrsg.), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht, Wien 2014, S. 65 ff. S. 67.

21 *Vosskuhle*, Fn. 13, S. 46 f.; siehe auch *Ermacora*, Fn. 5, S. 97; *Depenheuer*, Fn. 8, S. 554.

22 *Pernthaler*, Fn. 5, S. 16.

23 *Hesse*, Fn. 5, Rz. 9; *Vosskuhle*, Fn. 13, S. 54.

24 *Schambeck*, *Herbert,* Über Grundwerte und Grundprinzipien europäischer Verfassungen, ÖJZ 1992, S. 745 ff., S. 746; siehe auch *Schambeck*, Verfassungsrecht, Fn. 20, S. 67.

25 Siehe etwa *Haller / Kölz / Gächter*, Fn. 11, Rz. 332.

rungsfunktion sind «weiche» Faktoren, die nicht Recht, sondern Rechtsbewusstsein schaffen. Letztere wirken nicht unmittelbar auf den politischen Prozess, bilden keine Grundlagen und setzen keine Schranken, sondern wirken mittelbar über das Bewusstsein und die Werte nicht nur der politischen Akteure, sondern auch der Bevölkerung. Dessen ungeachtet darf ihre Bedeutung nicht geringer geschätzt werden.

C. Das alte Match: Spielregel- versus Werteverfassung

Die Darstellung hat gezeigt, dass die Theorie der Verfassungsfunktionen keineswegs auf die etwa in Österreich vorherrschenden Doktrinen der Spielregelverfassung und ihrer Antipodin, der Werteverfassung, reduziert werden kann. Die Aufgaben einer Verfassung sind vielfältiger. Dessen ungeachtet gibt es die zwei antagonistischen Konzepte: Die Verfassung in erster Linie als Spielregel des politischen Prozesses zu betrachten, wie dies die Reine Rechtslehre vornimmt,[26] oder die Aufgabe der Verfassung auch darin zu erblicken, dem politischen Prozess Handlungsaufträge, Programme, Zielsetzungen mitzugeben. Für welchen Weg sich die Verfassung Liechtensteins entschieden hat, wird nachfolgend geklärt.

III. Die Verfassung von 1921 – eine paradigmatische Werteverfassung?

A. Katalog der Staatsziele

Das III. Hauptstück der Verfassung nennt in den Art. 14 bis 27 LV[27] zahlreiche Staatsaufgaben, deren explizite Verankerung auch ein Anliegen der Schlossabmachungen war.[28] Sie waren erkennbar am Schweizer

26 *Bussjäger*, Spielregel- und Werteverfassung, Fn. 2, S. 8.

27 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

28 *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Einführende Bemerkungen zum III. Hauptstück, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 30. September 2016), Rz. 16.

Recht orientiert, insbesondere der Kantonsverfassung von St. Gallen aus dem Jahre 1890.[29] Die Staatsaufgaben der LV wollen grundsätzlich keine Grundrechte sein. Der Staatsgerichtshof grenzt denn auch die klassischen Grundrechte gegen die Staatsaufgaben ab, die typischerweise einen Auftrag an den Gesetzgeber beinhalten.[30] Er ist freilich nicht ganz konsequent und billigt einzelnen Bestimmungen des Staatsaufgabenkataloges (Art. 16 Abs. 8 LV – Freiheit der Errichtung von Privatschulen – und Art. 24 Abs. 1 LV – Existenzminimum) sogar Grundrechtscharakter zu.[31] Das ändert freilich nichts daran, dass der Staatsaufgabenkatalog die LV zu einem klassischen Beispiel für eine Werteverfassung macht.

Die Staatsaufgaben haben Bedeutung für die Gesetzesauslegung (dazu näher unter Kapitel IV.).[32] Sie bergen darüber hinaus die nicht weiter sanktionierte Verpflichtung des Landtags und der Regierung in sich, den darin formulierten Grundsätzen zum Durchbruch zu verhelfen.[33] Darüber hinaus soll aber die Programmatik von Staatszielen ein gesellschaftliches Bewusstsein bilden, das vom Staat die Wahrnehmung seiner Staatsaufgaben auch einfordert.[34] Dies setzt voraus, dass die Werte der Verfassung zumindest rudimentär bekannt sind und im öffentlichen Diskurs zur Sprache kommen.

Der prominente Rang der Staatsaufgaben in der Systematik der Verfassung vor dem Grundrechtekatalog und ihr durchaus abgerundetes Konzept machen die LV zu einer Werteverfassung par excellence, ganz in der Tradition des Schweizer Staatsrechts.[35]

---

29 *Schiess Rütimann*, Einführende Bemerkungen, Fn. 28, Rz. 20.

30 StGH 1995/94, Erw. 2.2.

31 *Schiess Rütimann*, Einführende Bemerkungen, Fn. 28, Rz. 35.

32 *Schiess Rütimann*, Einführende Bemerkungen, Fn. 28, Rz. 62; siehe auch *Bertel, Maria*, Staatszielbestimmungen. Bedeutung und Funktion im österreichischen Verfassungsrecht, in: Breitenlechner et alii (Hrsg.), Sicherung von Stabilität und Nachhaltigkeit durch Recht. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht, Wien 2015, S. 139 ff., S. 148.

33 *Gamper*, Fn. 5, S. 163; siehe auch *Häfelin Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen / Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 186; *Budischowsky, Jens*, Das Bekenntnis zur Wasserversorgung als Staatsziel, RdU 5/2015, S. 181, S. 182; *Bertel*, Fn. 32, S. 152.

34 Vgl. *Haller / Kölz / Gächt*er, Fn. 11, Rz. 323.

35 Man denke in diesem Zusammenhang nur an die Sozialziele des Art. 41 BV, aber auch an die in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in den Art. 54 ff. BV zum Ausdruck gelangenden Staatszwecke.

B. Katalog der Grundrechte – ein «living instrument»?

Ein Grundrechtekatalog, wie er im IV. Hauptstück der Verfassung in den Art. 27 bis 44 LV verankert ist, zählt zum Grundbestand einer jeden Verfassung. In der Verfassungslehre wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass (liberale) Grundrechte nicht nur die Funktion erfüllen, geschützte Sphären des Einzelnen gegenüber dem Staat abzugrenzen, sondern auch Werte zu vermitteln.[36] Daher wird beispielsweise in Österreich Einwand erhoben, wenn das B-VG[37] «nur» als «Spielregelverfassung» bezeichnet wird, da eben auch das österreichische Bundesverfassungsrecht verschiedene Grundrechtekataloge[38] kennt.[39] Somit haben die Grundrechte sowohl die Aufgabe, Freiräume gegenüber Eingriffen des Staates zu garantieren als auch Werte zu transportieren, wie dies beispielsweise im Rahmen des Gleichheitssatzes zur Sprache kommt. Dieser hat seine klassische Funktion, nämlich Gleichheit in der Anwendung des Gesetzes zu vermitteln, längst hinter sich gelassen, und soll – auch in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes anerkannt – eine Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber selbst garantieren.[40] Demnach verlangt der Gleichheitssatz nach Art. 31 Abs. 1 LV in einer Formel, die im internationalen Vergleich weitgehend ähnlich lautet, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird.[41]

---

36 Vgl. dazu *Kirste, Stephan*, Das B-VG als Werteordnung – zum Abschied vom Mythos einer wertneutralen Spielregelverfassung?, Zeitschrift für öffentliches Recht 2020, S. 173 ff., S. 174.

37 Bundes-Verfassungsgesetz.

38 Das StGG über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder aus dem Jahre 1867, das vermöge der Anordnung des Art. 149 Abs. 1 B-VG zum Bundesverfassungsrecht zählt, die in Verfassungsrang stehende EMRK sowie die GRC, welcher der VfGH Grundrechtscharakter in ihrem Anwendungsbereich zubilligt.

39 *Kirste*, Fn. 36, S. 192, wonach eine positivistische Theorie, «die daran festhalten würde, dass eben Verfassungen keine Werte vermitteln würden, obwohl sie dies tatsächlich tun (…) wider Willen antipositivistisch sein würde.»

40 StGH 2018/124, Erw. 2.1 (= LES 2019, 117 ff. [118]); StGH 2018/074, Erw. 3.1; StGH 2017/131, Erw. 3.1 (beide www.gerichtsentscheide.li); siehe auch *Kley, Andreas / Vogt, Hugo*, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 249, Rz. 10.

41 StGH 2017/087, Erw. 4.1.2; StGH 2016/024, Erw. 2.2; StGH 2014/027, Erw. 2.3.1 (alle www.gerichtsentscheide.li); siehe auch *Vogt, Hugo*, Das Willkürverbot und der

Weiters hält der Staatsgerichtshof fest, dass bei der Rechtssetzung im Gegensatz zur Rechtsanwendung der Schutzbereich des Gleichheitsgebots weitgehend mit demjenigen des Willkürverbots zusammenfällt, da die Prüfung eines allfälligen Verstosses gegen das Gleichheitsgebot in der Regel darauf zu beschränken ist, ob durch die entsprechende Norm gleich zu behandelnde Sachverhalte bzw. Personengruppen ohne einen vertretbaren Grund ungleich behandelt werden.[42] Einen über die Willkürprüfung hinausgehenden strengen Massstab hat sich der Staatsgerichtshof abgesehen von gesetzgeberischen Verstössen gegen das Geschlechtergleichheitsgebot gemäss Art. 31 Abs. 2 LV nur bei die Menschenwürde tangierenden Diskriminierungen vorbehalten, so z. B. wenn eine Unterscheidung nach Geschlecht, Religion, ethnischer Zugehörigkeit oder Sprache vorgenommen wird.[43]

Der Grundrechtekatalog der LV ist – etwa im Gegensatz zur österreichischen Rechtslage, wo sich Grundrechte nicht nur im B-VG, sondern in verschiedenen Verfassungsgesetzen finden – geschlossen. Er wird ergänzt durch die nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes einen Quasi-Verfassungsrang einnehmende Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Es handelt sich um klassische, liberale Grundrechte.[44] Dies bedeutet in der neueren Grundrechtstheorie freilich nicht nur einen «status negativus».[45] Vielmehr werden Schutzpflichten des Staates damit verbunden,[46] die der Staatsgerichtshof in seiner bisherigen Praxis allerdings noch nicht akzentuiert hat. Freilich erkennt der Staatsgerichtshof auch eine mittelbare Drittwirkung an.[47] Damit wird der Entwicklung Rechnung getragen, die auch die Funktion der Grundrechte als

---

Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, LPS 44, Schaan 2008, S. 75 ff., *Kley / Vogt,* Fn. 40, Rz. 10.

42 StGH 2014/027, Erw. 2.3.1; StGH 2013/009, Erw. 4.1; StGH 2011/103, Erw. 6.2.

43 StGH 2014/027, Erw. 2.3.1; StGH 2013/009, Erw. 4.1; StGH 2011/103, Erw. 6.2 (alle www.gerichtsentscheide.li).

44 Dazu näher *Bussjäger, Peter / Langer, Lorenz*, Einführende Bemerkungen zum IV. Hauptstück, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 22. Juli 2019), Kapitel C.

45 *Bussjäger / Langer*, Fn. 44, Kapitel IV.C. Rz. 30.

46 *Bussjäger / Langer*, Fn. 44, Kapitel IV.C. Rz. 30.

47 So in StGH 2018/074, Erw. 2.2, hinsichtlich der Meinungsfreiheit.

objektive Grundsatznormen und Leitlinien der gesamten Rechtsordnung versteht.[48]

Daraus ergibt sich, dass der liechtensteinische Grundrechtekatalog von einer inhärenten Dynamik geprägt ist, die auch durch eine dynamische Interpretation durch den Staatsgerichtshof gestützt wird.[49] Gerade der nicht eben ausufernde, eher limitierte Grundrechtekatalog der LV wird dadurch zum «living instrument».

C. Spielregeln des politischen Prozesses und Grenzen staatlicher Eingriffe

Die liechtensteinische Verfassung beinhaltet die Kernelemente einer modernen Verfassung, die Grundregeln über die Staatsorganisation und einen Grundrechtekatalog. Letzterer ist etwa im Vergleich zum B-VG konsolidiert, ergänzt um den quasi-Verfassungsrang der EMRK sowie weitere Grundrechte, auf die sich der Einzelne zufolge des Verweises in Art. 15 Abs. 2 StGHG[50] berufen kann.[51]

Allfällige Lücken des Grundrechtekataloges im IV. Hauptstück können und müssen durch Rückgriff auf den Katalog der EMRK gefüllt werden. Die EU-Grundrechtecharta (GRC)[52] spielt noch keine rechtlich anerkannte Rolle, sondern oszilliert gewissermassen am Horizont des

48 *Bussjäger / Langer*, Fn. 44, Rz. 33.

49 *Bussjäger / Langer*, Fn. 44, Kapitel IV.A., Rz. 22.

50 Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof, LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10.

51 Es sind dies die EMRK (lit. a), der Internationale Pakt vom 16. Dezember zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (lit. b), das internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (lit. c); das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (lit. d); das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (lit. e) und das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (lit. f). Siehe dazu auch *Bussjäger, Peter*, Die Beschwerde an den Staatsgerichtshof, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 857 ff., Rz. 29.

52 Vom Staatsgerichtshof in StGH 2018/154, Erw. 4.2, als EGC (Europäische Grundrechtecharta) abgekürzt.

EWR,[53] ohne dass sie in der Rechtspraxis bisher explizit Anwendung gefunden hätte.[54] Der insgesamt wenig fortschrittliche Grundrechtekatalog der LV (er kennt nicht nur keine sozialen Grundrechte, auch der Schutz des Privat- und Familienlebens, Datenschutz und die Freiheit von Wissenschaft und Kunst werden nicht einmal erwähnt) ist nur im Kontext mit der EMRK und einer dynamischen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes einer modernen Verfassung angemessen.

Die Staatsorganisation ist klar geregelt, wenngleich die Verfassung – gerade als Resultat der 2003 stattgefundenen Revision – zahlreiche Fragen offen lässt. Man denke an das umstrittene Verfahren der Abschaffung der Monarchie gemäss Art. 113 LV oder der Sezession von Gemeinden aus dem Staatsverband gemäss Art. 4 LV. Die Verfassung weist zahlreiche Originalitäten auf, wie etwa der häufig angesprochene Dualismus von Fürst und Volk.[55] Es wird weder eine parlamentarische noch eine demokratische Monarchie konstituiert.[56] Die Verfassung entspricht vielmehr nach wie vor dem Grundschema des monarchischen Konstitutionalismus.[57]

In formeller Hinsicht ist die Verfassung im internationalen Vergleich eine eher starre, schwer abänderbare Verfassung.[58] Ihre Revision erfordert gemäss Art. 112 Abs. 2 LV entweder eine Stimmeneinhelligkeit im Landtag oder eine Dreiviertelmehrheit in zwei aufeinander folgenden

---

53 Siehe dazu etwa *Raschauer, Nicolas / Sild, Judith*, Liechtenstein, die EU-Grundrechtecharta und das EWR-Abkommen – zugleich ein Beitrag zur Präzisierung der Bedeutung der EU-Grundrechte im EWR, Journal für Rechtspolitik (JRP) (28) 2020, S. 242 ff.

54 Der Staatsgerichtshof hat sich bisher noch nicht explizit auf die EU-Grundrechtecharta im Sinne einer Rolle, wie sie der EMRK zukommt, bezogen, referiert aber doch gelegentlich dazu, wie etwa in StGH 2018/154, Erw. 4.2: «Dass die sexuelle Orientierung eines Menschen ein besonders diskriminierungsverdächtiges Merkmal ist, ergibt sich aus der jüngeren europäischen Rechtsentwicklung, wie sie insbesondere in der Judikatur des EGMR und in jenen Bestimmungen ihren Ausdruck findet, die wie die Grundrechtecharta der Union (Art. 21 EGC) dieses Merkmal explizit benennen.»

55 *Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe. LPS 57, Schaan 2015, S. 710.

56 *Wille*, Fn. 55, S. 728.

57 *Wille*, Fn. 55, S. 728.

58 Zu den Begriffen «starre» und «flexible» bzw. «bewegliche» Verfassung siehe etwa *Gamper*, Fn. 5, S. 35; *Haller / Kölz / Gächter*, Fn. 11, Rz. 360.

Landtagssitzungen, gegebenenfalls (Art. 66 LV) auch eine Volksabstimmung. In jedem Fall kommt keine Revision ohne die Zustimmung des Landesfürsten zustande.[59] Wie sich die Starrheit der Verfassung in der politischen Praxis darstellt, wird noch näher (Kapitel IV.C) untersucht.

D. Was regelt die Verfassung nicht?

Die Verfassung spricht eine grundsätzlich klare, einfache Sprache, die dem Anwender aber auch viel Interpretationsspielraum gibt.[60] Es handelt sich, nicht zuletzt auch wegen des wenig komplexen Staatsaufbaues, um eines der kürzesten Verfassungsdokumente in Europa.[61]

Kasuistik ist nicht ihre Sache. Der Gesetzgeber hat mitunter einen breiten Ausführungsspielraum. Beispiele sind die nähere Ausgestaltung der Beschwerdeberechtigungen vor dem StGH, das Verfahren der Inanspruchnahme der Volksrechte, die gesamte Verwaltungsorganisation. Die Kehrseite dieser Flexibilität ist, dass der einfache Gesetzgeber dadurch Rechtsschutz gewähren wie auch aushöhlen kann, dass er die Wahrnehmung der Volksrechte erleichtern wie auch erschweren kann und die Verwaltung weitgehend nach den Wünschen der regierenden politischen Parteien gestalten kann.

Die Verfassung trifft ausserdem wenig Regeln über die Kontrolle: Sie schweigt sich über Einrichtungen wie eine unabhängige Finanzkontrolle (Rechnungshof) aus. Auch das Rechtsinstitut des Ombudsmanns (Volksanwaltschaft) ist ihr fremd. Kein Thema ist Transparenz in der Verwaltung. Dies bedeutet nicht, dass es diese Einrichtungen nicht gibt, aber es handelt sich um keine verpflichtenden Institutionen der Staatsorganisation.

Im Übrigen ist davor zu warnen, die Verfassung mythisch mit Funktionen zu beladen, die ihr nicht zukommen. Ihr liegt auch kein Grundvertrag zwischen Fürst und Volk zugrunde, wie etwa *Winkler* behaup-

---

59 Dazu näher *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Art. 112 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 1. Juli 2020), Kapitel IV.

60 *Winkler*, Verfassungsrecht, Fn. 1, S. 37; *Winkler,* Verfassungsgesetzgebung, Fn. 6, S. X.

61 *Winkler*, Verfassungsrecht, Fn. 1, S. 37.

tet.[62] Die Verfassung ist ein – trotz ihrer Werteorientierung – nüchternes Dokument über die Staatsorganisation und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger.

IV. Erfüllt die Verfassung ihre Funktionen?

A. Wahrnehmung der Werteverfassung

Von Interesse im Rahmen einer empirischen Analyse ist insbesondere die Frage, inwieweit die Staatszielbestimmungen der Verfassung gelebt werden. Ist die in ihnen zum Ausdruck gelangende Werteverfassung in der Lage, im politischen Prozess und im Bewusstsein der Bevölkerung Einfluss zu üben?

Tatsächlich lässt sich den Berichten und Anträgen der Regierung an den Landtag (BuA) immer wieder ein Bezug auf die Staatsziele entnehmen. Zur Sprache kommt beispielsweise Art. 14 LV hinsichtlich der Volkswohlfahrt, insoweit es um die Vorprüfung einer angemeldeten Volksinitiative auf Erlassung eines Klimaschutzgesetzes ging.[63] Bei der Erörterung eines Gesetzes zur Schaffung einkommensverbessernder Direktzahlungen an die Landwirtschaft wurde Art. 20 LV genannt, der die Land- und Alpwirtschaft ausdrücklich erwähnt.[64] In der Genehmigung der UN-Kinderrechtskonvention wurde auf Art. 15, 16 und 17 LV Be-

62 *Winkler*, Verfassungsgesetzgebung, Fn. 6, S. 28. *Winkler* beruft sich auf die Schlossabmachungen von 1920, die dazu führten, dass Fürst und Landtag im Jahre 1921 (Letzterer für das Volk) einen neuen demokratischen Grundvertrag über die Verfassung geschlossen hätten, mit der Verankerung der gesamten Staatsgewalt in Fürst und Volk (*Winkler*, Verfassungsgesetzgebung, Fn. 6, S. 28). Das ist eine mythisierende Überhöhung des Vorgangs der Verfassungsgesetzgebung, die auch keine historische Grundlage hat, da an den Schlossabmachungen nicht der Landtag, sondern lediglich einige Akteure der Volkspartei, die noch dazu lediglich die Minderheit im Landtag stellte, beteiligt waren. Dazu näher *Bussjäger, Peter*, Art. 2 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 31. August 2015), Kapitel II.C. Rz. 23.

63 BuA Nr. 79/2004 vom 24. August 2004 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes.

64 BuA Nr. 62/1994 vom 23. August 1994 betreffend der Schaffung eines Gesetzes über einkommensverbessernde Direktzahlungen in der Landwirtschaft, S. 27.

zug genommen,[65] im BuA über die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften auf Art. 15 LV,[66] im Stipendiengesetz wiederum auf Art. 15 und 17 LV.[67]

In der Genehmigung der UN-Menschenrechtspakte berief sich die Regierung auf die Art. 15 bis 17 LV.[68] Die Vorprüfung der Initiative zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtraucherschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse bezog sich auf Art. 18 LV.[69] In der Vorprüfung der Initiative zur Krankenkassen-Prämienverbilligung für Familien und Senioren des Mittelstandes wurde Art. 26 LV erwähnt,[70] in der Vorprüfung der Initiative zur Abänderung des Gesetzes über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal ebenso Art. 26 LV.[71] Auf Art. 24 LV wurde im Zusammenhang mit der Beantwortung des Postulates vom 23. Februar 1995 betreffend Steuerbefreiung von Einkommen unter dem Existenzminimum sowie betreffend die Anpassung des Steuergesetzes Bezug genommen.[72]

---

65 BuA Nr. 66/1995 vom 26. September 1995 betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, S. 25 f.

66 BuA Nr. 154/2012 vom 4. Dezember 2012 zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften aufgeworfenen Fragen, S. 21.

67 BuA Nr. 9/2012 vom 14. Februar 2012 betreffend die Revision des Stipendiengesetzes und des Beschwerdekommissionsgesetzes, S. 5.

68 BuA Nr. 61/1998 vom 23. Juni 1998 betreffend den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, das Fakultativprotokoll zum internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, das zweite Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 sowie die Gesetzesvorlage betreffend die Abänderung des Gesetzes vom 5. November 1925 über den Staatsgerichtshof (StGH), S. 24.

69 BuA Nr. 116/2008 vom 9. September 2008 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtraucherschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse, S. 10.

70 BuA Nr. 69/2019 vom 4. Juni 2019 betreffend die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative zur Krankenkassen-Prämienverbilligung für Familien und Senioren des Mittelstandes, S. 6.

71 BuA Nr. 9/2008 vom 19. Februar 2008 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal, S. 10.

72 BuA Nr. 60/1996 vom 21. Mai 1996 betreffend Steuerbefreiung von Einkommen unter dem Existenzminimum sowie betreffend die Anpassung des Steuergesetzes, S. 1 ff.

Dieser durchaus rege Rekurs in Regierungsdokumenten auf den Staatsaufgabenkatalog der Art. 14 bis 27 LV darf nicht den Blick darauf verstellen, dass die öffentliche Wahrnehmung dieser Bestimmungen eher gering ist. In den Landtagsprotokollen[73] und der medialen Berichterstattung kommen sie so gut wie nicht vor, ganz abgesehen davon, dass eine juristische Auseinandersetzung mit diesen Bestimmungen kaum stattfindet.

In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes werden die Staatsaufgaben und Staatsziele, wie bereits dargelegt, gelegentlich erwähnt und auch von den Parteien in ihren Schriftsätzen angesprochen.[74] In der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes finden die Staatsaufgaben und Staatsziele durchaus Erwähnung[75], zuweilen auch als Auslegungshilfe,[76] seltener – was angesichts der Tatsache, dass der Staatsaufgabenkatalog der LV eher das öffentliche Recht betrifft, nicht überraschen kann – in jener der ordentlichen Gerichte.[77] Damit kann gesagt werden, dass die Rechtsprechung die Staatsziele im Blick hat, sie sehr wohl beachtet, wenngleich ihr normativer Gehalt bescheiden ist.

---

73 Ausserhalb der parlamentarischen Materialien werden, wie eine Recherche zeigt, die Staatsaufgaben und Staatsziele der Art. 14 bis 27 LV so gut wie nie angesprochen.

74 Zur Bedeutung im Normenkontrollverfahren vor dem StGH *Schiess Rütimann*, Einführende Bemerkungen, Fn. 28, Kapitel III sowie in der Gesetzesauslegung Kapitel VI.

75 Vgl. etwa VGH 2007/018, Erw. 15: «Der Beschwerdeführer weist in seiner Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof darauf hin, dass es einen Artikel in der Landesverfassung gebe, der besage, dass jeder Mensch ein Anrecht auf Arbeit habe. Richtig ist, dass gemäss Art. 19 Abs. 1 der Landesverfassung der Staat das Recht auf Arbeit und die Arbeitskraft schützt. Es handelt sich hierbei um eine blosse Staatszielbestimmung, welche zwar für die gesamte Staatstätigkeit verpflichtend ist, jedoch normativ zu wenig bestimmt ist, um im gerichtlichen Verfahren unmittelbar durchgesetzt werden zu können (siehe dazu Kuno Frick, Die Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 36 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Fribourg 1998, S. 59 f.). Der Beschwerdeführer kann aus dieser programmatischen Verfassungsbestimmung keinen individuellen Anspruch auf Arbeit bzw. auf Nichtentzug seines Gewerbescheines ableiten.»

76 Siehe etwa VGH 2011/60, Erw. 8: «Schliesslich wird mit der vom Verwaltungsgerichtshof vertretenen Gesetzesauslegung durchaus auch der in Art. 17 Abs. 2 LV statuierten Staatsaufgabe nachgelegt, ‹unbemittelten, gut veranlagten Schülern den Besuch höherer Schulen durch Gewährung von angemessenen Stipendien› zu erleichtern.»

77 Siehe aber den Hinweis des OGH in 08 CG.2016.458, Erw. 7.4, wo im Zusammenhang mit der betrieblichen Altersvorsorge auf das Staatsziel des Art. 26 LV rekurriert wird.

Demgegenüber erweist sich als ein Indiz einer geringen Bedeutung der Bestimmungen, dass der Staatsaufgabenkatalog – durchaus im Gegensatz zu anderen Bestimmungen der Verfassung – seit nunmehr 100 Jahren nur ein einziges Mal geändert wurde: 1972 wurden Art. 16 Abs. 6 und 7 LV aufgehoben und erhielt der Art. 17 LV seine heutige Formulierung.[78] Die Bestimmungen betrafen das Bildungswesen.[79] Die Revision stand in Zusammenhang mit der Totalrevision des Schulgesetzes 1971. Mit der Änderung wurden die Bestimmungen um obsolete Schulformen[80] und den abgeschafften Landesschulrat bereinigt. In Art. 17 LV wurde die Formulierung über das Bildungswesen modernisiert.

Gerade dies wirft die Frage auf, ob es sein kann, dass sich Staatsaufgaben in 100 Jahren Verfassungsleben so gut wie nicht verändert haben. Eine Formulierung wie Art. 18 LV, wonach der Staat «die Besserung von Trinkern und arbeitsscheuen Personen» anstrebt, verweist auf wichtige Aufgaben des Staates im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Sozialhilfe. Sie ist aber doch unkorrekt, und man kann sich die Frage stellen, ob sie der Verfassung eines modernen Staates würdig ist.

Nach 100 Jahren erweist sich die Werteverfassung in ihren Staatsaufgaben als durchaus unvollständig. Das III. Hauptstück atmet noch immer den Geist des Aufbruchs nach 1918: Dem Bildungswesen widmet der Staatsaufgabenkatalog den meisten Platz (Art. 15 bis 17 LV). Es ist beeindruckend, wie der Verfassungstext eines damals wirtschaftlich äusserst schwachen Kleinstaates das Mantra der Bildung bemüht und sie als den Weg erkennt, der in eine wirtschaftlich bessere Zukunft führt, wobei dem Staat freilich auch die Aufsicht über das Bildungswesen ein Anliegen ist.

Daneben wird allgemein die Hebung der Volkswohlfahrt angesprochen (Art. 14 LV). Der Schaffung von Arbeit und Erwerbsfähigkeit gilt neben der Bildung das zweite besondere Bemühen der Verfassung (Art. 19 und 20 LV), dann der sozialen Absicherung und dem öffentlichen Gesundheitswesen (Art. 18, 25 und 26 LV), schliesslich der Erzielung entsprechender Einnahmenquellen des Staates bis hin zu einer ge-

78 Verfassungsgesetz vom 15. Dezember 1971 betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1972 Nr. 8.

79 Näher dazu *Schiess Rütimann*, Einführende Bemerkungen, Fn. 28, Kapitel III.

80 Die damals in Art. 16 Abs. 6 LV erwähnte «Fortbildungsschule».

rechten Besteuerung (Art. 22 bis 24 LV). Man kann sagen, dass die Art. 14 bis 27 LV die seinerzeit massgeblichen Staatsaufgaben abbildeten, und man kann dem Gesetzgeber und der Exekutive zubilligen, dass sie sich um eine aufgabengerechte Wahrnehmung bemühen.

Den Staatsaufgabenkatalog zu beseitigen, würde den Sinn der Werteverfassung verkennen. Aber müsste man sich nicht die Frage stellen, ob die Akzentuierung dieser Staatsaufgaben im modernen Staat von heute, der den Klimawandel bekämpfen muss, der Diversität und natürliche Lebensgrundlagen erhalten sollte, nicht einseitig ist und der Staatsaufgabenkatalog daher ergänzt werden müsste?[81] Die ökologischen Herausforderungen, Artensterben, Klimaschutz, Verunreinigung der Lebensgrundlagen,[82] dürften den Verfassungsstaat der Zukunft mindestens so sehr in Anspruch nehmen, wie die Schaffung von Wohlstand, Bildung und sozialer Absicherung zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Gerade der Umstand, dass die Staatsaufgaben in der Verfassung unverändert geblieben sind, deutet darauf hin, dass die Werteverfassung nicht wirklich gelebt wird und sie im politischen Leben vielleicht doch nicht jene Rolle spielt, die ihr eigentlich zugedacht war. Gesetzgebung und Vollziehung würden demnach diese Aufgaben auch dann wahrnehmen, wenn sie nicht in der Verfassung verankert wären. Dies muss nicht unbedingt nur negativ zu beurteilen sein, gewinnt doch der politische Prozess dadurch an demokratischer Selbstbestimmung, wenn er sich nicht ständig an eine vor 100 Jahren geschaffene Werteordnung rückgekoppelt fühlt.[83] Dessen ungeachtet erscheint eine Werteordnung, die sich innerhalb eines Zeitraums von 100 Jahren nicht anpasst, in gewisser Hinsicht auch als antiquiert.

---

81 Siehe dazu etwa die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG oder Art. 74 BV. Siehe dazu etwa *Steinberg, Rudolf*, Der ökologische Verfassungsstaat, Frankfurt a. M. 1998, S. 82 ff.; *Callies, Christian*, Rechtsstaat und Umwelt, Tübingen 2001, S. 104 ff.; *Kersten, Jens*, Die Notwendigkeit der Zuspitzung. Anmerkungen zur Verfassungstheorie, Berlin 2020, S. 65 f. In Österreich existiert ein eigenes BVG Nachhaltigkeit, dazu näher *Bertel*, Fn. 32, S. 153.

82 *Kersten*, Fn. 81, S. 66.

83 In diesem Sinne *Möllers, Christoph*, Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt, München 2009, S. 87; ihn zitierend *Haller / Kölz / Gächter*, Fn. 11, Rz. 329.

B. Wie stabil ist die Verfassung und wie sehr stabilisiert sie?

Die Verfassung Liechtensteins ist wie oben dargestellt als eine im internationalen Vergleich eher starre Verfassung zu qualifizieren. Dennoch wurde sie in der Vergangenheit, gerade auch im internationalen Vergleich, sofern man vom Extrembeispiel einer häufig geänderten Verfassung, wie dem österreichischen B-VG, absieht, durchaus häufig geändert. Die Revisionen waren teilweise auch grundlegend, was insbesondere für die Verfassungsrevision 2003 gilt.[84]

Die hohe Hürde des Art. 112 Abs. 2 LV (vom umständlichen Verfahren der Abschaffung der Monarchie gemäss Art. 113 LV ganz zu schweigen) scheint in der Praxis daher nur bedingt zu stabilisieren bzw., um ein negativ konnotiertes Wort zu verwenden, zur Erstarrung beizutragen. Dies dürfte auf die politischen Verhältnisse in Liechtenstein zurückzuführen sein, mit der jahrzehntelangen und bis heute nur teilweise gebrochenen Dominanz zweier grosser Parteien, die regelmässig eine Regierungskoalition bilden und daher kein grosses Problem damit haben, die Hürde des Art. 112 Abs. 2 LV in der politischen Realität zu überwinden. 41 Änderungen der Verfassung seit 1921 sind für den Kleinstaat eine grundsätzlich beachtliche Zahl. Auffallend ist, dass es über 50 Jahre dauerte, bis es zur 10. Verfassungsrevision[85] kam, in den weiteren knapp fünf Jahrzehnten hingegen 31 Änderungen beschlossen wurden. Diese häuften sich zudem seit dem Beitritt Liechtensteins zum EWR. Es zeigt sich somit, dass die Verfassung in einer zunehmend komplexen und verflochtenen Rechtsordnung immer häufiger geändert werden muss und ihrer Stabilisierungsfunktion insoweit nur bedingt gerecht werden kann.

Andererseits ist aber auch nicht abzustreiten, dass der Kleinstaat Liechtenstein ein überaus stabiles politisches System darstellt. Dies ver-

---

84 Vgl. die Stellungnahme der Venedig-Kommission, Opinion 227/2002 on the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House. Dazu näher *Bussjäger, Peter*, Opinion 227/2002 on the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House and its follow-up in Liechtenstein, in: Granata-Menghini / Tanyar (Hrsg.), Venice Commission. Thirty-year Quest for Democracy through Law 1990–2020, Lund 2020, S. 141 ff., S. 148 f.

85 LGBl. 1972 Nr. 8.

dankt er auch, wenngleich nicht nur, seiner Verfassung. Allerdings darf die Stabilität dieses Systems nicht über Krisen hinwegtäuschen, die auch die Verfassung massiv betroffen haben.

C. Wie resilient ist die Verfassung?

Die Frage der Widerstandsfähigkeit, der «Resilienz» der Verfassung verführt gedanklich in erster Linie zum Nachdenken über ihre Funktion und Rolle in der Pandemie.[86] Dies ist aber zu kurz gegriffen. Die Verfassung hat zahlreiche Krisen erlebt, in besonderer Häufigkeit in den unruhigen Zeiten nach 1921. Dass es immerhin gelungen ist, die Krisenjahre und Kriegszeiten ohne offenkundigen Verfassungsbruch zu überstehen, sieht man etwa von der politisch nachvollziehbaren und zweckmässigen, im Ergebnis aber verfassungswidrigen Anhebung der Sperrklausel auf 16 Prozent im Jahre 1939[87] und den «stillen Wahlen» im Jahre 1939 sowie der Verlängerung des amtierenden Landtags ohne Urnengang im Jahre 1943 ab[88], zeichnet die Verfassung aus. Nach 1945 war ebenfalls manche Krise zu bewältigen: Die «Staatsgerichtshof-Krise» des Jahres 1984/85[89] betraf nichts weniger als ein Verfassungsorgan. Sie erschütterte

86 Zur Resilienz der Verfassung siehe auch folgende jüngere Literatur: *Barczak, Tristan*, Der nervöse Staat: Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft, 2. Aufl., Tübingen 2021, insbes. S. 603 ff.

87 Die nach 1945 beibehaltene Sperrklausel in Art. 22 Abs. 3 des Proporzgesetzes (LGBl. 1939 Nr. 4) wurde mit StGH 1962/1 (= ELG 1962–1966, S. 191 ff.) als verfassungswidrig aufgehoben. Dazu näher *Bussjäger, Peter*, Art. 46 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 5. Februar 2016), Kapitel I.B.

88 *Marxer, Wilfried*, Wahlrecht Liechtenstein – Sperrklausel, Grundmandat, Restmandat. Berechnungen und Kommentare zu verschiedenen Varianten, Bendern 2014, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/7815/7435/2555/2014_Sperrklausel_final_2.pdf, S. 5.

89 Ausgangspunkt war der Fall StGH 1984/2 (= LES 1985, 65 ff.), in dem es um die Beschwerde von Initianten eines Abstimmungsbegehrens ging, das zuvor von der Gemeinde Vaduz zurückgewiesen worden war. Die Initianten erhoben gegen die die Zurückweisung bestätigende Entscheidung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz (VBI) Beschwerde an den Staatsgerichtshof. In weiterer Folge kam es zu widersprüchlichen Entscheidungen des Staatsgerichtshofes selbst und zu offenkundigen

das gesamte politische System,[90] doch letztlich nahm die Verfassung selbst keinen Schaden: Die Krise wurde mit der Bestellung eines neuen Staatsgerichtshofes bewältigt.[91]

Kritischer sind die Staatskrise 1992 und der heftige Verfassungsstreit rund um die Verfassungsrevision 2003 zu beurteilen. Beide Ereignisse haben unter Beweis gestellt, dass die Funktionsfähigkeit einer Verfassung auch von der Entschlossenheit der Akteure abhängig ist, diese Verfassung zu beachten. In der Staatskrise vom Oktober / November 1992 warf Landesfürst Hans-Adam II. der Regierung vor, Verfassungsbrüche begangen zu haben.[92] Tatsächlich waren Gesetze ohne vorherige Sanktion des Landesfürsten im Landesgesetzblatt publiziert worden[93] und die Praxis der Beamtenernennung wich vom seinerzeitigen Art. 11 LV ab.[94] Immerhin legten Landtag, Regierung und Landesfürst die Krise in

---

Verstössen von Mitgliedern des Staatsgerichtshofes gegen die Amtsverschwiegenheit (über die im Staatsgerichtshof getätigte Abstimmung und das Abstimmungsverhältnis). Der Präsident des Staatsgerichtshofes, dem vorgeworfen wurde, ein gefälltes Urteil nachträglich abgeändert zu haben, wurde des Amtsmissbrauchs angeklagt, jedoch freigesprochen. Die Krise ist dargestellt aus Sicht des damaligen Präsidenten in dessen «Bericht des Präsidenten des Staatsgerichtshofes Erich Seeger an die Richter und stellvertretenden Richter des Staatsgerichtshofes über das Vorstellungsverfahren StGH 1984/2/V (Kunsthaus-Fall) mit Darstellung der zusammenhängenden Ereignisse. Begutachtung involvierter Rechtsfragen. Vorschlägen zu Rechtsreformen.» vom 26. August 1988.

90 Die Krise hatte Neuwahlen zur Folge, siehe *Waschkuhn, Arno*, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, LPS 18, Vaduz 1994, S. 231; siehe auch Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.), 75 Jahre Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 2000, S. 35; *Marxer, Wilfried*, «Staatsgerichtshofaffäre (Kunsthausfall)», Stand 31. Dezember 2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https: //historisches-lexikon.li/Staatsgerichtshofaffäre_(Kunsthausfall).

91 *Waschkuhn*, Fn. 90, S. 231.

92 *Waschkuhn*, Fn. 90, S. 114.

93 Zu diesen Fällen siehe auch *Bussjäger, Peter*, Art. 9 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 3. September 2015), Kapitel III.F. Rz. 60, Fn. 78. In der Interpellationsbeantwortung BuA Nr. 34/1997, S. 10, wurden diese Fälle ausschliesslich auf «Nachlässigkeiten, Überbelastungen und Versehen» zurückgeführt.

94 Mit der Verfassungsrevision 2003 erhielt Art. 11 LV die heutige Formulierung, in welcher nur noch von den Richtern gesprochen wird. Die Materialien begründeten die Änderung damit, dass bei der stark gewachsenen Zahl der Staatsbeamten eine

einer gemeinsamen Erklärung bei, was aber nichts an der verfassungspolitischen Problematik der Situation änderte. Zu dem der Verfassungsrevision 2003 vorangegangenen Verfassungsstreit kann positiv lediglich bemerkt werden, dass er immerhin ein Verfassungsbewusstsein geschaffen hat. Negativ ist vor allem zu konstatieren, dass sich die Verfassung als Gegenstand des Konflikts und nicht seiner Überwindung dargestellt hat.

Die Corona-Krise war auch für die liechtensteinische Verfassung eine Herausforderung. Es war nicht erforderlich, dass der Landesfürst auf das Instrumentarium der Notverordnung gemäss Art. 10 LV ausweichen musste, auch hier zeigt sich die Flexibilität der Verfassung. Die entsprechenden Verordnungen der Regierung konnten auf Rechtsvorschriften abgestützt werden, die im Rahmen des Zollvertrages[95] in die liechtensteinische Rechtsordnung importiert worden waren.[96] Im Gegensatz zu anderen Staaten mussten sich die Gerichte, insbesondere der Staatsgerichtshof, wenn überhaupt dann nur am Rande mit der Rechtskonformität der entsprechenden Regierungserlasse auseinandersetzen.[97] Dies hebt Liechtenstein in bemerkenswerter Weise heraus. Es stellt sich die Frage, ob diese Sonderstellung darauf zurückzuführen ist, dass die Massnahmen der Regierung in Liechtenstein weniger einschneidend waren oder das Rechtsschutzsystem lückenhafter. Beide Fragen sind eher zu verneinen: Die Corona-Massnahmen waren weitgehend an die Regelungen in der Schweiz angelehnt. Sowohl der Verwaltungsrechtsschutz als auch der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz (siehe insbe-

---

Ernennung durch den Fürsten nicht mehr zweckmässig sei (vgl. *Bussjäger, Peter*, Art. 11 LV, in: Liechtenstein-Institut [Hrsg.], Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li [zuletzt bearbeitet: 2. September 2015], Kapitel I, Rz. 8).

95 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112.

96 Dazu näher *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Der Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen. Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus gemäss liechtensteinischem Recht, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 3 f.

97 Der häufigste Fall, dass COVID-19 in Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof überhaupt thematisiert wurde, war, dass in Asylfällen eine Abschiebung wegen der COVID-19-Situation als unzumutbar oder nicht möglich betrachtet wurde.

sondere auch die «Popularbeschwerde» gegen Verordnungen gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG) sind in Liechtenstein gut ausgebaut.[98]

Grundsätzlich stellt die Corona-Krise der Resilienz der Verfassung ein gutes Zeugnis aus und damit auch ihrer Funktion, gerade in Krisenzeiten, ein Anker der Rechtssicherheit zu sein. Andererseits zeigt gerade auch die scheinbare Bezugslosigkeit der von der Regierung in der Corona-Krise ergriffenen Massnahmen zur Verfassung, dass sie dem politischen Prozess vielleicht doch zu weite Spielräume eröffnet und die Spielregeln mitunter zu wenig einschränkend sind.[99]

D. Welches Bewusstsein schafft die Verfassung?

Es wird an dieser Stelle vermieden, den umstrittenen Begriff des Verfassungspatriotismus zu verwenden,[100] worunter die politische Loyalität zu den in einer Verfassung verkörperten Prinzipien verstanden wird,[101] mag er auch «die am wenigsten gefährliche Form der sozialen-politischen Kohäsion sein».[102]

Die Frage, ob respektive welches Bewusstsein die Verfassung schafft, ist besonders schwierig zu beantworten, gibt es doch über das

98 Zum verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz siehe den internationalen Vergleich der Venedig Kommission Opinion No. 1004/2020 Revised Report on individual access to constitutional justice vom 11. Dezember 2020. Die Standards eines guten verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes, die in diesem Bericht entworfen werden, treffen auf den Staatsgerichtshof jedenfalls zu. Der Verwaltungsrechtsschutz mit einem administrativen Instanzenzug, der in den vielen Fällen zur Verwaltungsbeschwerdekommission (VBK) führt und von dort an den Verwaltungsgerichtshof entspricht jedenfalls internationalen Standards. Dies gilt auch, soweit der Rechtszug direkt von der Regierung an den Verwaltungsgerichtshof führt, denn dieser entscheidet reformatorisch, also in der Sache selbst und ist nicht auf eine bloss nachprüfende Verwaltungskontrolle beschränkt.

99 Dies könnte die Meinung *Merkis* bestätigen, wonach die revidierte Verfassung von 2003 ihren Härtetest noch nicht bestanden habe und es sich bei der Verfassung um ein Schönwetterpapier handle, das von der gedeihlichen Kooperation der massgeblichen Akteure abhänge (*Merki, Christoph Maria*, Liechtensteins Verfassung 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich 2015, S. 718).

100 Dazu näher *Müller, Jan-Werner*, Verfassungspatriotismus, Frankfurt a. M. 2010.

101 *Müller*, Fn. 100, S. 10.

102 *Charles Taylor*, zitiert nach *Müller*, Fn. 100, S. 153.

Verfassungsbewusstsein in Liechtenstein keine einschlägigen empirischen Untersuchungen. Immerhin hat der Konflikt um die Verfassungsrevision 2003 das Wissen um die Existenz der Verfassung (und auch ihrer Brüchigkeit) in weiten Bevölkerungskreisen befördert.[103] Es scheint jedoch, dass die Symbolkraft der Monarchie jene anderer staatlicher Institutionen und Prinzipien, gerade solcher, welche die Macht der Monarchie beschränken sollen, überstrahlt. Das Vertrauen in die von der Verfassung geschaffenen Institutionen, neben dem Fürstenhaus auch die Gerichte, ist insgesamt, wie aktuelle Umfragen belegen, hoch. Aber auch das Vertrauen in die Regierung scheint gut abgesichert[104] und das Vertrauen in die Demokratie ist hoch.[105]

V. Zusammenfassung und Ausblick

In der politischen Praxis erfüllt die liechtensteinische Verfassung zweifellos ihre Funktionen. Das System ist von einer hohen Stabilität, die Spielregeln sind anerkannt. Allerdings beruhen diese Einschätzungen in der Verfassungsrechtslehre häufig auf mitunter oberflächlichen Eindrücken, empirische Analysen fehlen.[106] Die harten Faktoren sind damit gewährleistet. Grundlagenfunktion und Stabilisierungsfunktion werden erfüllt. In den weichen Faktoren bestehen zweifellos Schwächen: Es mag die dynastische Ordnung Liechtensteins sein, die Identität verleiht, aber es ist nicht die Verfassung als solche. Das Verfassungsbewusstsein erscheint nicht übermässig stark ausgeprägt.

Es stellt sich die Frage, vor welchen Herausforderungen die Verfassung in Zukunft stehen wird. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Verfas-

103 Siehe etwa die bei *Merki*, Fn. 99, S. 486 ff., wiedergegebenen zivilgesellschaftlichen Meinungen, insbesondere Leserbriefe und dergleichen.

104 Siehe dazu näher *Frommelt, Christian*, LIE-Barometer 2020. Wie zufrieden sind die Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins?, Bendern 2020, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/8815/9655/9017/Lie-Barometer_Final_Veroeffentlichung.pdf.

105 *Marxer, Wilfried*, Landtagswahlen vom 5. Februar 2017. Ergebnisse einer Umfrage, LI AKTUELL Nr. 1/2017, abrufbar unter: http://dx.doi.org/10.13091/li-aktuell-2017-1.

106 Siehe etwa die Ausführungen bei *Winkler*, Verfassungsrecht, Fn. 1, S. 46 f.

sungen in der gesamten Welt vor völlig neue Herausforderungen gestellt waren. Ihre Resilienz gegenüber einer Pandemiesituation hat die liechtensteinische Verfassung jedenfalls bewiesen. Die von Landtag und Regierung gesetzten Massnahmen haben die demokratische Zumutung, die das Virus darstellte, nicht weiter ausgereizt. Gerade die jüngere Vergangenheit Liechtensteins hat aber auch gezeigt, dass die Resilienz einer Verfassung im politischen Prozess unter unerwarteten Druck kommen kann.