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.

Inhaltsverzeichnis

Einführung
Hilmar Hoch / Christina Neier / Patricia M. Schiess Rütimann 9

Werte und Spielregeln. Die Verfassung und ihre Funktionen
Peter Bussjäger 25

«Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung». Der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes als materielle Verfassungsänderungsschranke
Hilmar Hoch 51

Gegenvorschlag aus dem Volk an das Volk und Wiedererwägungsinitiativen
Goran Seferovic / Patricia M. Schiess Rütimann 87

Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich
Thomas Müller / Mirella Maria Johler 119

Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen
Cyrus Beck 153

Meditationen über die Verfassung. Anlässlich des Jubiläums «100 Jahre Verfassung des Fürstentums Liechtenstein»
Emanuel Schädler 179

Was es bedeutet, gleich zu sein. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, menschenrechtliche Verpflichtungen und rechtspolitische Handlungsfelder für ein Liechtenstein der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung
Jasmin Beck 215

Das Verbot mittelbarer Diskriminierung als gemeineuropäisches Rechtsprinzip. Tour d'Horizon zum EU- und EWR-Recht, zur EMRK sowie zum deutschen, schweizerischen und liechtensteinischen Recht
Christina Neier 243

Die Konstitutionalisierung des Rechts auf Datenschutz und eventuelle Auswirkungen auf Liechtenstein
Marie-Louise Gächter 271

Mehrebenen im Grundrechtsschutz – die liechtensteinische Verfassung und der EWR
Bernd Hammermann 291

Dynamische Rechtsübernahme im EWR und der durch die Landesverfassung vorgegebene Rahmen
Georges Baur 315

Einführung

*Hilmar Hoch / Christina Neier / Patricia M. Schiess Rütimann**

* Dr. iur. Hilmar Hoch, LL.M., Präsident des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein; Dr. iur. Christina Neier, Senior Research Fellow und Lehrbeauftragte an der Universität Zürich, Dozentin an der FernUni Schweiz und der Universität Fribourg, ehemalige Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut; Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Titularprofessorin an der Universität Zürich und Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ein Sammelband zum Jubiläum der Verfassung	11
II.	Funktionen und Grundwerte der liechtensteinischen Verfassung	12
III.	Die drei Staatsgewalten Liechtensteins	16
IV.	Das liechtensteinische Volk als Gesetzgeber	18
V.	Liechtensteins Einbettung in Europa und der Welt	19
VI.	Rechtsvergleichung als zentrale Methode der Verfassungsinterpretation	21
VII.	Beständigkeit, Lücken und Revision der Verfassung	22
VIII.	Zu «Pflege der politischen Kultur, Umsicht, Verständnis und Takt»	23

I. Ein Sammelband zum Jubiläum der Verfassung

Die liechtensteinische Verfassung feiert in diesem Jahr ihren 100. Geburtstag. Sie war in der Landtagssitzung vom 24. August 1921 von den Abgeordneten einstimmig[1] angenommen worden und trat am 5. Oktober desselben Jahres in Kraft. Der Verfassungstext von 1921 übernahm eine Reihe von Bestimmungen aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862[2]. Durch Revisionen kamen im Laufe der letzten hundert Jahre neue Verfassungsartikel hinzu und alte wurden geändert oder aufgehoben.[3]

Seit der Gründung des Liechtenstein-Instituts im Jahr 1986 bildet die Auseinandersetzung mit dem liechtensteinischen Verfassungsrecht einen festen Bestandteil seiner Forschungstätigkeit. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das Liechtenstein-Institut Schöpfer und Herausgeber des frei zugänglichen Online-Kommentars zur liechtensteinischen Verfassung[4] ist. Die Beschäftigung mit der liechtensteinischen Verfassung wird heute auch dadurch erleichtert, dass die Materialien auf der Publikationsplattform des Landesarchivs «e-archiv.li»[5] aufgeschaltet sind, das Historische Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online[6] Hintergrundinformationen zu den an der Ausarbeitung der Verfassung beteiligten Personen und Parteien liefert und die Publikationen aus dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft auf «eLiechtensteinensia»[7] zugänglich sind.

Das Liechtenstein-Institut nahm den 100. Geburtstag der Landesverfassung zum Anlass, sie zum Gegenstand vertiefter Betrachtungen zu machen. Es veranstaltete am 17. Juni 2021 eine Podiumsdiskussion über den Einfluss der Verfassung.[8] Am 18. Juni 2021 referierten auf seine

---

1 LI LA LTA 1921/S04/2; zitiert nach: www.e-archiv.li/D45244; aufgerufen am 27.07.2021.

2 LI LA SgRV 1862/5; zitiert nach: www.e-archiv.li/D42357; aufgerufen am 27.07.2021.

3 Hierzu lesenswert ist immer noch *Batliner, Gerard*, Schichten der liechtensteinischen Verfassung, in: Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat. Aktuelle und grundsätzliche Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 281–305, v. a. S. 285.

4 Siehe unter https://verfassung.li.

5 https://www.e-archiv.li/.

6 https://historisches-lexikon.li/.

7 https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/index/.

8 Siehe *Baur, Georges / Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die liechtensteinische Verfassung von verschiedenen Seiten beleuchtet. Tagungsbericht zur Podiumsdiskussion

Einladung hin sechs Rechtswissenschafterinnen und -wissenschafter aus Liechtenstein, Luxemburg, Österreich und der Schweiz im Rahmen eines eintägigen Kolloquiums.[9] Ergänzend bezweckt vorliegender Sammelband mit rechtswissenschaftlichen Aufsätzen von Expertinnen und Experten aus dem Land, vorhandenes Wissen über die liechtensteinische Verfassung zu sichten, zu hinterfragen sowie bisher nicht oder noch zu wenig ausgeleuchtete Bereiche einer kritischen Analyse zu unterziehen.

Die Herausgeberschaft dankt allen Autorinnen und Autoren herzlich dafür, dass sie sich mit verschiedenen verfassungsrechtlichen Themen beschäftigt haben und mit ihren Aufsätzen einen Beitrag zur liechtensteinischen Verfassungskunde leisten.

Einführend gibt die Herausgeberschaft auf den folgenden Seiten einen Einblick in die elf Beiträge und weist auf einige ihrer Gemeinsamkeiten hin.

II. Funktionen und Grundwerte der liechtensteinischen Verfassung

Peter Bussjäger nennt in seinem Beitrag[10] die Funktionen, welche eine Verfassung erfüllen muss. Es sind dies die Grundlagen-, die Stabilisierungs- und die Integrationsfunktion, wobei in der Verfassungsrechtswissenschaft der deutschsprachigen Staaten eine grosse Vielfalt an Begriffen und Einteilungen vorzufinden ist. Die Grundlagenfunktion der liechtensteinischen Verfassung zeigt sich in den Beiträgen durchs Band. *Thomas Müller* und *Mirella Maria Johler*[11] beschäftigen sich überdies mit der Stabilisierungsfunktion. Sie fragen, welche Vorkehrungen die Verfassung zu treffen hat, damit die Rückkehr vom Ausnahmezustand in die «Normallage» möglichst rasch gelingt.

---

und zu dem vom Liechtenstein-Institut veranstalteten Kolloquium zum 100. Geburtstag der Verfassung, LJZ 2021.

9 Die verschriftlichten Versionen der Referate werden in Heft 4 der Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) im Dezember 2021 veröffentlicht.

10 *Bussjäger, Peter*, Werte und Spielregeln. Die Verfassung und ihre Funktionen, auf S. 25 ff. in diesem Band.

11 *Müller, Thomas / Johler, Mirella Maria*, Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich, auf S. 119 ff. in diesem Band.

Was die Grundwerte der Verfassung angeht, so untersucht *Hilmar Hoch*[12] anhand des EWR-Vorbehalts des Staatsgerichtshofes (StGH), ob es übergeordnete Verfassungsinhalte gibt, welche auch als implizite materielle Schranken der Verfassungsänderung gelten können. Neben verschiedenen Grundrechtskerngehalten sieht er als solche Schranken das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip einschliesslich der Gewaltenteilung.

Gemäss *Peter Bussjäger* stellt die liechtensteinische Verfassung von 1921 wegen ihres Staatsaufgabenkatalogs ein «klassisches Beispiel für eine Werteverfassung» dar. Sie beschränkt sich nicht darauf, die staatlichen Organe zu bezeichnen und die Verfahren für die Willensbildung zu regeln. Weil der Katalog mit den Staatsaufgaben nie aktualisiert wurde, klingen viele Formulierungen veraltet. Es ist jedoch deutlich erkennbar, dass das Gemeinwesen für das Individuum Verantwortung zu übernehmen hat. Bildung soll jeder und jedem zuteilwerden. Indem für die Infrastruktur gesorgt wird und Einwohnerinnen und Einwohner, die in materielle Not geraten sind, unterstützt werden müssen und (Sozial-)Versicherungen einzuführen sind, werden die Grundlagen dafür geschaffen, dass alle Menschen, die in Liechtenstein wohnen, existenziell gesichert sind und sich entfalten können.

Zentral im Beitrag von *Peter Bussjäger* sind die Fragen, inwieweit die Staatszielbestimmungen gelebt werden und ob die Werteverfassung eine Bedeutung hat. Seine Antwort fällt durchmischt aus. Während er der Regierung und den Gerichten bescheinigt, die Staatsziele im Blick zu haben und den Bezug zu den in der Verfassung aufgezählten Staatsaufgaben herzustellen, finden die entsprechenden Verfassungsbestimmungen keinen Eingang in den öffentlichen Diskurs. Gemäss *Peter Bussjägers* Ansicht «erweist sich die Werteverfassung in ihren Staatsaufgaben als durchaus unvollständig.» Das III. Hauptstück atme «den Geist des Aufbruchs nach 1918». Zu den aktuellen Herausforderungen – nicht zuletzt zu denen durch den Klimawandel – äussert sich die Verfassung nicht. Dies bringt auch *Emanuel Schädler* mit seinen Vorschlägen im

12 *Hoch, Hilmar,* «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung». Der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes als materielle Verfassungsänderungsschranke, auf S. 51 ff. in diesem Band.

Kapitel «Verfassungsgenerativität» deutlich zum Ausdruck.[13] Der Verfassung fehlt ein Bekenntnis zu Nachhaltigkeit, Umwelt- und Klimaschutz sowie «Enkeltauglichkeit» der Gesetzgebung. Eine Aktualisierung der Staatsziele hat für den Verfassungsgeber angesichts ihres primär programmatischen Charakters offensichtlich keine Priorität.

Zum Wertekanon der liechtensteinischen Verfassung zählt auch dessen Grundrechtskatalog. Er wurde auch nur beschränkt aktualisiert, aber von der StGH-Rechtsprechung insbesondere in den letzten dreissig Jahren wesentlich fortentwickelt. Gemäss *Peter Bussjäger* haben die Grundrechte in erster Linie die Funktion, Freiräume zu schaffen und den Einzelnen vor staatlichen Eingriffen zu schützen. Sie vermitteln erst in zweiter Linie – aber doch auch – in objektiver Hinsicht grundlegende Werte. *Peter Bussjäger* zeigt dies am Beispiel des Gleichheitssatzes, der sich gerade auch an den liechtensteinischen Gesetzgeber richtet. Zu gesetzgeberischem Handeln ruft denn auch *Jasmin Beck* auf,[14] um bestehende ungerechtfertigte Ungleichheiten und Diskriminierungen zu beseitigen. Von Bedeutung ist die Bezugnahme des StGH auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die diese betreffende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).

Wesentliche Impulse gehen darüber hinaus von dem im EWR-Abkommen niedergelegten EWR-Recht aus, das nicht nur selbst ungeschriebene Grundrechte enthält, sondern durch seine starke Bindung an die Europäische Union durch deren umfassenden Grundrechtsschutz beeinflusst wird. Die Beiträge von *Marie-Louise Gächter*[15], *Bernd Hammermann*[16] und *Christina Neier*[17] legen davon Zeugnis ab. *Bernd*

---

13 *Schädler, Emanuel*, Meditationen über die Verfassung. Anlässlich des Jubiläums «100 Jahre Verfassung des Fürstentums Liechtenstein», auf S. 179 ff. in diesem Band.

14 *Beck, Jasmin,* Was es bedeutet, gleich zu sein. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, menschenrechtliche Verpflichtungen und rechtspolitische Handlungsfelder für ein Liechtenstein der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, auf S. 215 ff. in diesem Band.

15 *Gächter, Marie-Louise,* Die Konstitutionalisierung des Rechts auf Datenschutz und eventuelle Auswirkungen auf Liechtenstein, auf S. 271 ff. in diesem Band.

16 *Hammermann, Bernd,* Mehrebenen im Grundrechtsschutz – die liechtensteinische Verfassung und der EWR, auf S. 291 ff. in diesem Band.

17 *Neier, Christina,* Das Verbot mittelbarer Diskriminierung als gemeineuropäisches Rechtsprinzip. Tour d'Horizon zum EU- und EWR-Recht, zur EMRK sowie zum deutschen, schweizerischen und liechtensteinischen Recht, auf S. 243 ff. in diesem Band.

Hammermann stellt die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem EGMR, dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und dem EFTA-Gerichtshof. Bei ihm steht die Interaktion zwischen EMRK, EWR-Recht und dem liechtensteinischen Verfassungsrecht im Vordergrund. Dabei geht er nicht nur darauf ein, wie der EFTA-Gerichtshof den Beizug der EMRK zur Beurteilung der ihm vorgelegten Rechtssachen begründet, sondern behandelt auch die Frage, wie der EGMR das EWR-Abkommen und die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes mit Bezug auf den Grundrechtsschutz beurteilt. *Marie-Louise Gächter* stellt die Frage nach dem Einfluss der EU-Grundrechtecharta (GRC), in concreto von Art. 8 GRC, welcher ein eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz statuiert. Sie kommt zum Schluss, dass Liechtenstein – trotz Fehlens eines autonom formulierten Grundrechts auf Datenschutz in der Verfassung – dem diesbezüglichen Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene nicht nachsteht. Entsprechend bestehe zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Aufholbedarf.

Jasmin Beck und *Christina Neier* weisen in ihren Beiträgen auf die noch mangelnde Schlagkraft des Gleichheits- und Diskriminierungsverbots hin. Ausgehend von den völkerrechtlichen Verpflichtungen Liechtensteins im Bereich der Menschenrechte fordert *Jasmin Beck*, die Anstrengungen zur Inklusion, nicht zuletzt gegenüber Menschen mit einer Behinderung, zu verstärken. Sie befindet sich dabei in guter Gesellschaft mit *Christina Neier*. Diese bedauert, dass die Verfassung keine ausdrückliche Normierung eines Katalogs von Diskriminierungskategorien enthält. Ein griffiges Antidiskriminierungsrecht würde nämlich nicht nur dem und der Einzelnen dienen, sondern auch dem Staatswesen, das darauf angewiesen ist, dass sich alle seine Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise in den politischen Diskurs einbringen können.

Jasmin Beck arbeitet ferner heraus, dass keine zwei Situationen oder Personen jemals völlig gleich sein können. Deshalb ist der Bedeutungsgehalt der Aussage begrenzt, dass Gleiches gleich und Ungleiches im Verhältnis zu seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Um das Gleichheitsgebot mit Bedeutung aufzuladen, müssen externe Wertungen herangezogen werden, die sich nicht unmittelbar aus der Verfassung herauslesen lassen, sondern auf einer politischen Wertung basieren. Gemäss *Jasmin Beck* gilt in Liechtenstein – nicht zuletzt wegen der menschenrechtlichen Verpflichtungen – ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Des Weiteren geht sie auf die Herausforderungen ein, wel-

che sich im Umgang mit Mehrfachdiskriminierungen stellen. Diese kommen auch im Beitrag von *Christina Neier* zur Sprache, fokussiert sie doch auf die verhältnismässig junge Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung, welche sich aber mittlerweile als ein gemeineuropäisches Rechtsprinzip etabliert hat.

III. Die drei Staatsgewalten Liechtensteins

Als staatliche Grundordnung regelt die Verfassung die drei Staatsgewalten, insbesondere deren Kompetenzen, Verfahren und Grenzen.

In ihrem Beitrag stellen *Thomas Müller* und *Mirella Maria Johler* die gesetzgebende Gewalt in Ausnahmesituationen in den Mittelpunkt. In concreto beschäftigen sie sich mit den notwendigen Massnahmen in denjenigen ausserordentlichen Situationen, in denen der ordentliche Weg der Rechtsetzung nicht mehr beschritten werden kann, insbesondere weil die betreffenden staatlichen Organe nicht mehr handlungsfähig sind. Wie sie hervorheben, ist es wichtig, genau zu definieren, welches Organ das Vorliegen eines Notstandes festzustellen hat und wo die Grenzen der zulässigen Massnahmen sind. In diesem Zusammenhang untersuchen *Thomas Müller* und *Mirella Maria Johler* die in Art. 10 LV getroffene Regelung. Vergleichend stellen sie diesem Art. 18 Abs. 3 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes gegenüber, der für den Erlass von Notverordnungen die Handlungsunfähigkeit des Nationalrates ausdrücklich verlangt.

Mit der vollziehenden Gewalt – konkret mit den Verwaltungskompetenzen der Regierung und der Landesverwaltung – befasst sich der Beitrag von *Cyrus Beck*[18]. Er erläutert die Weisungsgebundenheit und die Bedeutung des Rechtszugs an die Regierung. Von Bedeutung ist die Frage, welche Aufgaben die Kollegialregierung selber wahrnehmen muss, und welche an ein einzelnes Regierungsmitglied delegiert werden dürfen. Die Auswertung von *Cyrus Beck* zeigt, dass sich in verschiedenen Gesetzesbestimmungen Delegationen finden, die verfassungsrecht-

18 *Beck, Cyrus*, Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen, auf S. 153 ff. in diesem Band.

lich als problematisch zu bewerten sind. Denn sie betreffen nicht bloss minder wichtige Geschäfte oder solche, die routinemässig erledigt werden können, sondern setzen eine politische Würdigung voraus.

Schliesslich widmen sich gleich mehrere Beiträge der judikativen Gewalt, was deren zentrale Bedeutung für das Verfassungsrecht verdeutlicht. Dabei ist der StGH eine der grossen Errungenschaften der Verfassung von 1921. Angesichts der Bedeutung des StGH überrascht es nicht, dass seine Rechtsprechung in mehreren Aufsätzen untersucht wird, darunter auch in dem bereits erwähnten Beitrag von *Hilmar Hoch* über die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zum EWR-Vorbehalt betreffend «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung». *Jasmin Beck* analysiert die gestützt auf Art. 31 Abs. 1 erster Satz LV ergangenen Urteile des StGH, in denen sich dieser nicht auf eine Willkürprüfung beschränkt, sondern eine konkrete Prüfung einer Ungleichbehandlung vornimmt. Des Weiteren geht sie auf die in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgezählten Übereinkommen näher ein. Deren Verletzung kann nämlich vor dem StGH gleichermassen gerügt werden wie eine Verletzung der Verfassung.

Dass sich der StGH aus Respekt vor der Gewaltenteilung Zurückhaltung auferlegt, wird mehrfach erwähnt, unter anderem bei *Jasmin Beck*. Sie weist denn auch darauf hin, dass der Gesetzgeber gefordert ist, für Gleichbehandlung und den Schutz vor Diskriminierung zu sorgen. Gerichtlicher Rechtsschutz allein vermag nicht zu gewährleisten, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner umfassend von ihren Rechten Gebrauch machen können und Inklusion gelebt wird.

Einen grossen Raum nimmt die Darstellung der Rechtsprechung auch bei *Christina Neier* ein. Sie beschränkt sich hierbei jedoch nicht auf die Judikatur des StGH, sondern untersucht auch die Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des schweizerischen Bundesgerichts darauf hin, wie diese Gerichte in Fällen mittelbarer Diskriminierung entscheiden. Dieser Vergleich ist deshalb aufschlussreich, weil das Rechtsprinzip der Gleichheit schon sehr früh Eingang in die europäischen Verfassungen gefunden hat und Diskriminierungsverbote über das EU- und EWR-Recht sowie die EMRK in ganz Europa Beachtung finden.

Auch *Bernd Hammermann* betont in seinem Beitrag die Bedeutung eines offenen Dialogs zwischen dem Staatsgerichtshof in Vaduz, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg und

dem EFTA-Gerichtshof in Luxemburg. Ein solcher Dialog fördert nicht nur die Konvergenz des bestehenden nationalen und europäischen Grundrechtsschutzes, sondern trägt auch zu dessen zeitgemässer Fortentwicklung bei.

IV. Das liechtensteinische Volk als Gesetzgeber

Der Beitrag von *Goran Seferovic* und *Patricia M. Schiess Rütimann*[19] beschäftigt sich mit Fragen der direkten Demokratie, also mit einem zentralen Thema der liechtensteinischen Verfassung. Die beiden Autoren widmen sich der 1985 ins Volksrechtegesetz (VRG) aufgenommenen Bestimmung über das Vorgehen, wenn zwei oder mehr Volksinitiativen gleichzeitig zum gleichen Gegenstand zustande kommen. Gleichsam en passant liefern sie in ihrem Beitrag Belege für die Feststellung von *Peter Bussjäger*, dass die Verfassung mühelos geändert werden kann, wenn sich die beiden grossen politischen Parteien einig sind. Zudem zeigen sie die Bedeutung des Staatsgerichtshofes für die Sicherung der direktdemokratischen Instrumente anhand des StGH-Gutachtens von 1987 zum doppelten Ja bei Volksabstimmungen und dem StGH-Urteil von 2014 zur Verfassungsmässigkeit eines Initiativbegehrens. Ihr Beitrag beleuchtet auch das mitunter nicht einfache Zusammenspiel von Landtag und Initianten, die mittels einer Volksinitiative den Prozess der Gesetzgebung anstossen oder mit einer Wiedererwägungsinitiative einen eben erst vom Landtag verabschiedeten Erlass ändern möchten.

Hilmar Hoch befasst sich mit dem Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen gemäss VRG. Er weist auf das – vom Staatsgerichtshof allerdings tolerierte – Fehlen einer Verfassungsgrundlage für dieses Verfahren hin. Zudem müssten auf Verfassungsinitiativen angewandte Verfassungsänderungsschranken auch für solche Verfassungsänderungen gelten, die von Regierung und Parlament ausgehen.

19 *Seferovic, Goran / Schiess Rütimann, Patricia M.*, Gegenvorschlag aus dem Volk an das Volk und Wiedererwägungsinitiativen, auf S. 87 ff. in diesem Band.

V. Liechtensteins Einbettung in Europa und der Welt

Anders als zur Geburtsstunde der Verfassung pflegt Liechtenstein heute enge Beziehungen zu seinen Nachbarn und ist Mitglied zahlreicher internationaler und europäischer Organisationen. Im Beitrag von *Georges Baur*[20] geht es um die rechtliche Bewältigung dieser zum Teil (siehe insbesondere den Zollanschlussvertrag von 1923) schon alten, aber sich stetig weiter entwickelnden Beziehungen. Die Pflege dieser dicht verwobenen wirtschaftlichen Verhältnisse ist – so *Georges Baur* – nur zu dem Preis zu haben, dass das Recht des Vertragspartners auch für Liechtenstein zur Anwendung gelangt. Er stellt deshalb diese automatische Rechtsübernahme in seiner Untersuchung der sogenannten dynamischen Rechtsübernahme gegenüber, die sich aus der EWR-Mitgliedschaft ergibt.

Im Mittelpunkt von Liechtensteins Wirtschafts- und Rechtsbeziehungen steht der EWR. Der Beitrag von *Christina Neier* zeigt exemplarisch auf, wie das Konzept der mittelbaren Diskriminierung vom EuGH herausgearbeitet wurde, Eingang in verschiedene Richtlinien fand und auf diesem Weg, wenn auch nur teilweise, ins EWR-Recht integriert wurde.

Wesentliche Impulse für den Schutz der Menschenrechte gehen weiterhin auch von der Rechtsprechung des EGMR aus. Dass sich EGMR, EuGH und EFTA-Gerichtshof bei der Entscheidung über die ihnen vorgelegten Fälle von den Urteilen der jeweiligen anderen Gerichte inspirieren lassen und miteinander in einem Dialog stehen, geht aus den Beiträgen von *Bernd Hammermann*, *Marie-Louise Gächter* und *Christina Neier* deutlich hervor, wenn auch – wie *Bernd Hammermann* ausführt – noch vieles offen und verbesserungswürdig ist. Er analysiert dies anhand der Wirkung der EU-Grundrechtecharta in Liechtenstein. Danach geht er der Frage nach, ob eine bewusste Auswahl der Gerichtszuständigkeit im internationalen Kontext, also ein *forum shopping*, möglich ist. Die vielfältigen von Liechtenstein im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Europarat und in der UNO eingegangenen menschen-

20 *Baur, Georges,* Dynamische Rechtsübernahme im EWR und der durch die Landesverfassung vorgegebene Rahmen, auf S. 315 ff. in diesem Band.

rechtlichen Verpflichtungen überprüft *Jasmin Beck* spezifisch auf ihre Wirkungen für die Gleichstellung und das Verbot der Diskriminierung.

Umgekehrt geht es beim von *Hilmar Hoch* untersuchten EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes um die – wenn auch wenig reale – Gefahr, dass durch EWR-Recht in Grundrechtskerngehalte und Grundprinzipien der Landesverfassung eingegriffen werden könnte. Dabei werden auch die Bezüge dieses wortgleich schon in der schweizerischen EWR-Botschaft formulierten Vorbehaltes zu entsprechenden Vorbehalten zahlreicher EU-Mitgliedstaaten sowie der beiden anderen EWR/EFTA-Staaten Norwegen und Island aufgezeigt. In diesem Zusammenhang befasst sich *Hilmar Hoch* auch mit der Rangstufe des EWR-Rechts, der EMRK und allgemein des Völkerrechts im Verhältnis zum Landesrecht.

Eine Grundbedingung für die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum ist die dynamische Übernahme von neuem EU-Recht in das EWR-Abkommen. Letzteres enthält hierfür konkrete Vorgaben und lässt zugleich zu, dass die EWR/EFTA-Staaten ihren verfassungsrechtlichen Anforderungen nachkommen können. Der Beitrag von *Georges Baur* fokussiert auf den Rahmen, den die liechtensteinische Verfassung für die Inkorporation von neuen EWR-relevanten EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen vorgibt. Wie sich zeigt, lässt diese mit Art. 8 Abs. 2, Art. 66 und Art. 66bis LV einen grossen Spielraum zu. Es war deshalb der Staatsgerichtshof, der in seinem Gutachten StGH 1995/14 aufzeigte, welche Beschlüsse zur Übernahme neuer EU-Rechtsakte in das EWR-Abkommen vom Landtag genehmigt werden müssen. Unterliegt ein Beschluss einem solchen Zustimmungserfordernis, haben gleichzeitig die Stimmberechtigten die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen.

Allein schon diese kurzen Inhaltszusammenfassungen zeigen die Dynamik von Verfassungs- und EWR-Recht und dass diese schon lange nicht mehr als zwei streng getrennte oder gar statische Rechtsmaterien verstanden werden können. Entsprechend eindrücklich ist die Entwicklung seit dem Erscheinen der letzten beiden Sammelbände der Reihe «Liechtenstein Politische Schriften» (LPS), die sich 1994 und 2001 ausschliesslich der Verfassung[21] respektive – aus Anlass von 75 Jahre

21 *Batliner, Gerard* (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Ordnung, LPS 21, Vaduz 1994.

Staatsgerichtshof – der Verfassungsgerichtsbarkeit[22] widmeten. Nichtsdestotrotz sind diese älteren Sammelbände auch heute noch eine lohnende Lektüre.

VI. Rechtsvergleichung als zentrale Methode der Verfassungsinterpretation

Die vielen Beiträge im vorliegenden Band, in denen rechtsvergleichend gearbeitet wird, zeigen einmal mehr, wie unverzichtbar der Blick über die Landesgrenzen hinaus ist – und dies gerade bei der Verfassung, die doch eigentlich die Eigenarten und Einzigartigkeit des von ihr mitzugestaltenden Staatswesens zum Gegenstand hat. Bereits Wilhelm Beck zog in seinem Vorschlag zur Verfassung 1921 viele Bestimmungen aus der Verfassung des Kantons St. Gallen als Inspiration heran und auch Josef Peer liess seine Erfahrungen aus Österreich einfliessen. Bis heute wird den Rechtsordnungen der beiden Nachbarstaaten Schweiz und Österreich eine besondere Bedeutung beigemessen. Daher kommt es nicht von ungefähr, dass diese beiden Rechtsordnungen in mehreren Texten vergleichend herangezogen werden. *Marie-Louise Gächter* und *Christina Neier* erachten für ihre Themen überdies den Einbezug der Rechtsordnung Deutschlands als aufschlussreich.

Einen weniger rechtsvergleichenden, aber jedenfalls auch breit angelegten philosophischen Zugang hat *Emanuel Schädler* gewählt, indem er die alte philosophische Literaturgattung der «Meditation» (respektive auf Lateinisch «meditatio») aufgreift. Er arbeitet mit Begriffen wie der Fiktion, also mit dem Kunstgriff, mit dem die Wirklichkeit durch Wirklichkeitsannahmen ersetzt wird, und mit Bildern. Diese lenken den Blick auf Aspekte des Verfassungstextes, die ansonsten eher im Hintergrund bleiben würden. Wenn *Emanuel Schädler* die Verfassung zum Beispiel mit einem Bauplan vergleicht, so lässt dies vor dem geistigen Auge der Leserinnen und Leser Bilder entstehen, die zu einer weitergehenden Beschäftigung mit der Verfassung anregen.

22 *Wille, Herbert* (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, LPS 32, Vaduz 2001.

VII. Beständigkeit, Lücken und Revision der Verfassung

Bei der Verfassung von 1921 handelt es sich nicht um eine originäre Neuschöpfung, wie dies bei Grundgesetzen der Fall ist, die nach der Neugründung eines Staates oder einer Revolution erlassen werden. Es überrascht deshalb auch nicht, dass viele Bestimmungen aus der Konstitutionellen Verfassung von 1862 Eingang in die neue Verfassung gefunden haben. *Emanuel Schädler* spiegelt in seinem philosophischen Beitrag die Verfassung von 1921 und von heute an Zitaten aus verschiedenen Jahrhunderten. Dabei zeigt er Kontinuitäten auf, aber auch, dass Verfassungsfortschritt kein linearer Vorgang ist. Sicher ist jedoch, dass eine gewisse Beständigkeit der Rechtsordnung im Allgemeinen, aber besonders der Verfassung, wichtig ist. In diesem Zusammenhang sind zunächst die erhöhten formellen Anforderungen an Verfassungsänderungen zu sehen. Es stellt sich aber auch die von *Hilmar Hoch* thematisierte Frage nach materiellen Schranken der Verfassungsänderung.

Eine Neukreation der Verfassung von 1921 stellte – neben dem bereits erwähnten StGH – die von der Unterstützung durch den Landtag und den Landesfürsten abhängige Regierung dar. Das demokratische Prinzip wurde dadurch gestärkt. Wie *Cyrus Beck* aufzeigt, durchliefen die für das vollziehende Handeln der Regierung und der Landesverwaltung einschlägigen Verfassungsbestimmungen mehrere Revisionen. Gleichwohl gelten die drei im Jahr 1921 in der Verfassung verankerten Regierungsprinzipien des Kollegial-, Präsidial- und Ressortprinzips noch heute. Das Ministerialsystem hingegen wurde erst 2012 geschaffen, wenn auch nicht per Verfassungsänderung, sondern mit der Einführung des Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG). Seither ist vorgegeben, dass jedes Regierungsmitglied eines der fünf Ministerien übernimmt und die sechs Geschäftsbereiche auf sie zu verteilen sind.

Letztlich zeigen die Beiträge in diesem Band auch Lücken der Verfassung auf. *Cyrus Beck* weist darauf hin, dass die Aufgabe der Regierung, politische Ziele zu setzen und ihre Erreichung voranzutreiben, bis heute keinen Eingang in den Text der Verfassung gefunden hat. Ebenso lässt sich der Verfassung keine umfassende Definition der Landesverwaltung entnehmen. Eine solche zu formulieren, wäre anspruchsvoll.

Wie *Marie-Louise Gächter* in Erinnerung ruft, hat Liechtenstein das Recht auf Datenschutz bislang nicht in seine Verfassung aufgenom-

men. Dies hat den StGH jedoch nicht daran gehindert, Art. 32 LV dynamisch auszulegen und dessen Schutzbereich mit der Argumentation auszudehnen, dass eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten das Grundrecht auf Freiheit der Person beeinträchtige und somit als grundrechtswidrig einzustufen sei. Weil die europäische Rechtspraxis trotz Art. 8 GRC die starke Beeinflussung durch Art. 8 EMRK bis jetzt nicht abgelegt habe, verneint *Marie-Louise Gächter* – zumindest zum aktuellen Zeitpunkt – einen Anpassungsbedarf von Art. 32 LV. Hingegen plädiert *Christina Neier* für die Verankerung eines ausdrücklichen Diskriminierungskataloges in der Verfassung, um das Bewusstsein für mögliche Ungleichbehandlungen in der Gesellschaft zu stärken und damit deren tatsächliche Bekämpfung zu fördern.

VIII. Zu «Pflege der politischen Kultur, Umsicht, Verständnis und Takt»

Wenngleich in einem Sammelband nicht alle sich aufdrängenden Themen der liechtensteinischen Verfassung aufgegriffen werden können, so fällt doch eines auf: Während die Rechte des Volkes und des Parlaments diskutiert werden, wird der seit 2003 einigermassen aus dem Lot geratene Dualismus von Fürst und Volk kaum angesprochen. Es scheint, dass – zumindest im Moment – grosse Zurückhaltung besteht, die Büchse der Pandora (wieder) zu öffnen, nachdem die Verfassungsrevision von 2003 zu einer nach wie vor nicht überwundenen, schmerzlichen Polarisierung in der Gesellschaft geführt hat. *Emanuel Schädler* konstatiert denn auch – aus eher distanzierter philosophischer Warte – nur, dass die Verfassung davon ausgehe, es lasse sich mit gutem Willen und ehrlicher Gesinnung immer ein Konsens finden. Dieser Befund bestätigt aber eher die von *Peter Bussjäger* zitierte Einschätzung von Christoph Merki,[23] wonach die revidierte Verfassung von 2003 ihren Härtetest noch nicht bestanden habe und es sich dabei um ein Schönwetterpapier handle. Andererseits betont *Hilmar Hoch*, dass alle Verfassungsorgane offensichtlich bemüht seien, das dem neuen Verfassungswortlaut immanente Konfliktpotenzial

23 *Merki, Christoph Maria,* Liechtensteins Verfassung 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich 2015, S. 718.

möglichst zu entschärfen. Er hofft, dass damit wieder eine gemeinsame Verfassungskultur entstehen und sich die gegenwärtig gelebte Verfassungswirklichkeit auch längerfristig konsolidieren kann. Damit greifen seine Überlegungen ein Anliegen auf, wie es schon der Gründer des Liechtenstein-Instituts Gerard Batliner formulierte:

> «Die elliptische Staatsform fordert die Pflege der politischen Kultur, Umsicht und Verständnis und Takt im Umgang miteinander. Die Koexistenz starker semidirektdemokratischer und monarchischer Normsetzung und starker Normenkontrolle verlangt von den Beteiligten Mass, Rationalität und einen lebendigen Bezug zum Recht.»[24]

Auch der vorliegende Jubiläumsband möchte hierzu einen Beitrag leisten.

24 *Batliner,* Schichten, Fn. 3, S. 300.