



Stiftung für
Staatsrecht und
Ordnungspolitik

Thomas Müller und Michael Wohlgemuth

Kontinuität und Wandel

Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins

Herausgegeben von
der Stiftung für Staatsrecht
und Ordnungspolitik, Eschen

Thomas Müller und Michael Wohlgemuth

Kontinuität und Wandel

Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins

Impressum

Herausgeber:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik
Essanestrasse 91
LI-9492 Eschen
info@sous.li
www.sous.li

Copyright:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik
Oktober 2021

Produktion:

BVD Druck + Verlag AG
Landstrasse 153, LI-9494 Schaan
www.bvd.li

Kontinuität und Wandel

Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins

Abkürzungsverzeichnis	6
I. Einleitung	9
II. Konstitutionalismus und Liberalismus: Ordnungspolitische und staatsrechtliche Grundlagen	14
III. Vorgeschichten: zwischen Spätabsolutismus und Liberalismus	19
1. Landständische Verfassung von 1818	19
2. Konstitutionalisierungsbestrebungen	22
3. Die Konstitutionelle Verfassung 1862	24
IV. Die Verfassung von 1921: Der «konstitutionell-monarchische Staat auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage»	33
1. Entstehung	33
2. Kontinuität und Wandel	34
3. Ausdifferenzierung der Verfassungsschichten	41
V. Die Verfassungsnovelle von 2003	45
1. Überblick	45
2. Entstehung	46
3. Inhalte	52
a) Klärungen	53
b) Änderungen	54
c) Innovationen	63
4. Kategorischer Imperativ oder pragmatischer Komparativ?	70

VI. Liechtenstein und seine Verfassung: Besonderheiten und Ähnlichkeiten im Vergleich	72
1. Die liechtensteinische «Mischverfassung»	72
2. Liechtensteinische Sonderwege	75
a) Verfassungsstruktur	75
b) Monarchisches Prinzip	75
c) Sonstige Sonderwege	78
3. Fazit	81
VII. Ausblick: Verfassung und Vertrauen	82
Literaturverzeichnis	88

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BuA	Bericht und Antrag (der Regierung von Liechtenstein an den Landtag)
BV	(schweizerische) Bundesverfassung
B-VG	(österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
ebd.	ebendort
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erw.	Erwägung
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ff.	fortfolgend(e)
Fn.	Fussnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gem.	gemäss

Hrsg.	Herausgeber
Jhdt.	Jahrhundert
Kap.	Kapitel
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (in der geltenden Fassung)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
RGBl	(österreichisches) Reichsgesetzblatt
Rz.	Randzahl
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
StGBI	(österreichisches) Staatsgesetzblatt
StGH	Staatsgerichtshof
u.a.	unter anderem
VfGH	(österreichischer) Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des (österreichischen) Verfassungsgerichtshofes
vgl.	vergleiche

z.B.	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll
ZV	Zollvertrag (Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet)

I. Einleitung

Es ist alles andere als selbstverständlich für ein Land in Europa, auf eine hundertjährige Verfassung zurückzublicken, die noch heute (auch nach der Revision von 2003) in ihren wesentlichen Grundsätzen verbindlich gilt, im politischen Alltag relativ konfliktfrei gelebt wird, und der vom Volk sehr viel Vertrauen entgegengebracht wird.

Wie vielleicht kein anderes Land hat Liechtenstein in diesen einhundert Jahren behutsamen und friedlichen Wandel mit erstaunlicher Kontinuität kombiniert. Manche mögen darin einen konservativen, wenn nicht gar reaktionären Charakter der Verfassung Liechtensteins vermuten. Wir sehen dies anders. Wir sehen in der Kombination von Konservatismus und pragmatischem, liberalem Wandel eher einen Vorteil und Garanten für Stabilität und Vertrauen im Fürstentum.

Offensichtlich ist dies schon bei einem kursorischen Vergleich Liechtensteins mit seinen grossen Nachbarn.

Deutschland hat sich 1918 in Weimar eine neue, in Teilen auch für Liechtenstein 1921 als vorbildlich geltende, Verfassung gegeben, die aber vor allem aus Mangel an Demokratiebewusstsein dem Angriff des Nationalsozialismus nicht standhalten können.¹ Erst 1949 konnte Deutschland eine Verfassung gegeben werden, die dem Land im Inneren wie im Äusseren Stabilität, Respekt und Vertrauen gegeben hat – und damit auch Anlass, einen freiheitlichen «Verfassungspatriotismus»² zu entwickeln.

In **Österreich** ist die geschichtliche Entwicklung ähnlich verlaufen, auch dort war der demokratisch-liberalen Verfassung von 1920 nur ein kurzes Leben beschieden: Das «Dollfuss-Regime» führte mit Wirkung vom 1. Mai 1934 eine autoritäre Verfassung ein, und zwar ent-

1 Vgl. *di Fabio*, Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse (2018).

2 *Sternberger*, Verfassungspatriotismus (1990).

gegen aller formalrechtlichen Bindungen im Verordnungsweg (!).³ Die anschliessende Okkupation durch das nationalsozialistische Deutsche Reich beseitigte schliesslich auch jene letzten Reste des österreichischen Verfassungsstaats, die dem Austrofaschismus noch nicht zum Opfer gefallen waren. Erst mit dem Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929⁴ konnte die alte Verfassung wiederhergestellt werden.

In **Frankreich** hat sich ein Verfassungspatriotismus oder auch nur Grundvertrauen in die Verfassung dagegen bis heute nicht recht einstellen können. Das Land hat seit 1921 die dritte, vierte und fünfte Republik (mit teils gravierenden Verfassungsrevisionen) erlebt und diskutiert derzeit die Notwendigkeit einer «*sechsten Republik*»⁵.

Aus offensichtlichen Gründen gilt ein Mangel an einhundert Jahren Kontinuität und friedlichem Wandel für alle Länder Mittel- und Osteuropas, die 1945 hinter den «eisernen Vorhang» fielen.

Der andere direkte Nachbar Liechtensteins, die **Schweiz**, entspricht dagegen schon sehr viel eher der behutsamen, evolutorischen Verfassungsentwicklung (zumindest seit Ende des Sonderbundskriegs 1847, der einen knappen Monat dauerte und etwa 150 Menschenleben kostete). Die liberale Verfassung von 1848 wurde 1874 einer weitgehenden Revision (Ausbau der Bundeskompetenzen und direkter Volksrechte auf Bundesebene) unterzogen, die bis zur letzten Revision von 1999 im Prinzip galt und auch seitdem keiner «Revolution» mehr bedurfte, sondern schlicht einer «Nachführung», also einer Aktualisierung angesichts verfassungsrelevanter Entscheidungen von Volk und Gerichten.

3 Basis dafür bildete das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG, RGBI 307/1917), das mit § 7 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 (Verfassungs-Übergangsgesetz 1920) in den Rechtsbestand der Republik übernommen wurde. Dass die sog. «Maiverfassung» überdies durch ein «Rumpfparlament» am 30.4.1934 beschlossen wurde, änderte nichts am Befund eines Verfassungsputsches, da auch hierfür die formalen Voraussetzungen des B-VG 1920 nicht gegeben waren (insbesondere Präsenzquoten, Volksabstimmung). Vgl. dazu insbesondere *Tálos*, Das austrofaschistische Herrschaftssystem Österreich 1933 – 1938 (2013).

4 StGBI 4/1945.

5 Vgl. <http://www.c6r.org/> (Zugriff: 27.07.2021). Ziel einer «sechsten Republik» wäre es, Parlament und Premierminister zu stärken und den Präsidenten der Republik nicht mehr direkt wählen zu lassen und damit wie in Deutschland und Österreich auf eine eher repräsentative Rolle zu beschränken.

So reizvoll eine umfassende und vergleichende Darstellung der Verfassungsentwicklung in Liechtenstein und jener in Europa sein mag, kann diese Arbeit eine solche nicht leisten. Wir wollen uns hier auf einige wesentliche Aspekte der Verfassungsgeschichte Liechtensteins konzentrieren und versuchen, diese grob nachzuzeichnen sowie in den jeweiligen politischen, ideengeschichtlichen und verfassungshistorischen Kontext des europäischen «Zeitgeists» nach 1848 in Grundzügen einzuordnen.

Wir schreiben dies aus der Perspektive des «impartial spectator» (*Adam Smith*) und Nachbarn (einer aus Österreich, einer aus Deutschland; einer als Jurist, einer als Politikökonom). Als Beobachter aus der (nahen) Ferne mögen wir es uns als Vorteil anrechnen, zumindest nicht heimische Partei zu sein. Als Nachteil müssen wir uns anrechnen lassen, dass es in Liechtenstein sicher berufenerer ExpertInnen der Geschichte und des Rechts Liechtensteins gibt. Wir beziehen uns deshalb auch intensiv auf deren Quellen, die wir gerne zur weiteren Lektüre empfehlen, auch wenn unsere eigenen Bewertungen in Teilen abweichen mögen.

Zunächst sollen kurz einige Grundbegriffe geklärt werden, die wir für die Wertung und Darstellung einer Verfassung für wesentlich halten. In **Teil II** werden die Prinzipien des liberalen Konstitutionalismus in ihrem ideengeschichtlichen und staatsrechtlichen Zusammenhang präsentiert. Auch die liechtensteinischen Verfassungen waren Kinder ihrer Zeit und zeigen anfangs wenig Spuren eines liechtensteinischen Sonderwegs. Spätestens mit der Verfassung von 1921 hat Liechtenstein im Konzert der europäischen (liberalen) Verfassungen indes eine eigene Stimme bekommen.

Gleichwohl ist ihre Vorgeschichte interessant, relevant und in weiten Teilen auch repräsentativ für die Verfassungsgeschichte Europas. Deshalb soll in **Teil III** eine sehr knappe Darstellung der Evolution von der Landständischen Verfassung von 1818, über die (in Liechtenstein unblutigen) Verfassungskämpfe 1848-1849 und die doch recht restaurative Verfassung von 1862 gegeben werden.

In **Teil IV** gehen wir dann näher auf die Verfassung von 1921 ein, in welcher Liechtenstein als «konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» im Grunde bis heute gültig konstituiert wird. Der weltweit wohl einzigartige Dualismus von «Fürst und Volk» bedarf – vor allem heutigen Beobachtern ausserhalb Liechtensteins – der Erklärung und Begründung. Dies gilt weniger für andere Teile der Verfassung, die wir deshalb auch weniger vertiefend behandeln

werden, aber gleichwohl als beispielhaft für liberale Rechtsstaaten anführen.

In **Teil V** behandeln wir die Verfassungsnovelle von 2003, die ebenso vor allem die verfassungsrechtliche Beziehung zwischen Fürst und Volk zum Gegenstand hatte. Die vom Volk mit grosser Mehrheit direkt-demokratisch angenommene Verfassungsinitiative des Fürstenhauses zeigt wiederum, dass manches in Liechtenstein anders ist als anderswo – aber aus Sicht der Bürger keineswegs schlechter. Als «fremde Beobachter» wollen wir uns zum damaligen wie heutigen Streit um die formelle wie faktische Kompetenz- und Machtverteilung in Liechtenstein nicht als überlegene Schiedsrichter aufspielen. Schon gar nicht glauben wir, es gäbe das eine und einzig wahre Modell eines demokratischen Rechtsstaats, das Liechtenstein übernehmen müsste.

Auch wenn eine rechtsvergleichende Verfassungsgeschichte Liechtensteins weit jenseits des hier Leistbaren ist, ist sie doch ein Desideratum. In **Teil VI** können wir hierzu immerhin ein paar wenige knappe Hinweise liefern, indem wir die zuvor skizzierte kurze Verfassungsgeschichte Liechtensteins einordnen in diejenige Europas. Relevant sind hierbei vor allem die unmittelbaren Nachbarländer. Als anfangs von Wien aus regiertes Fürstentum hat Liechtenstein naturgemäss immer auf österreichisch-habsburgische Verfassungsentscheidungen gewartet und sich (mit ein wenig Verzögerung) hieran angepasst. 1921 (und teilweise schon 1848) dagegen wurde die Schweiz (und einige liberale Fürstentümer Süddeutschlands) zum Modell für die Verfassungsreform (nicht: Revolution). Heute ist die Orientierung – zumindest im Bereich des wirtschaftsrelevanten Rechts und aktuell der Pandemieverordnungen – an der Schweiz für Liechtenstein ebenso offensichtlich wie die an den gemeinsamen Entscheidungen im Rahmen des EWR.

Gleichwohl bleibt Liechtenstein ein souveräner⁶ Verfassungsstaat *sui generis*, wie wir knapp vergleichend (aber nicht normativ relativierend) zusammenfassen. In **Teil VII** heben wir auch deshalb kurz hervor, dass eine Verfassung nicht nur davon lebt, was «drin steht», sondern: «was gilt» und «was geht», was als verbindlich allgemein akzeptiert ist, und meist ohne Querelen im allgemeinen Interesse handlungsleitend wirkt. Dabei spielt Vertrauen in Institutionen (des Rechts, der Politik)

6 S. *Woblgemuth*, Liechtenstein: a tale of unusual sovereignty (2021).

eine gewichtige Rolle. Wie Studien zeigen, ist dieses Institutionenvertrauen in Liechtenstein aussergewöhnlich hoch.⁷

Liechtenstein ist damit im Jahr 2021 fast nahezu einzigartig ein Land, das auf eine hundert Jahre alte, im Wesentlichen noch gültige Verfassung zurückblicken kann, die «gilt und geht», und der zudem höchstes Vertrauen entgegengebracht wird.

7 Vgl. *Woblgemuth*, Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen. Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein (2019); *Marxer*, Volksabstimmung «Ja – damit deine Stimme zählt» vom 1. Juli 2012. Summarische Ergebnisse einer Umfrage (2012); *Longchamp et al.*, Zwischen Übersicht und Begrenzung. Politik im Spannungsfeld zwischen Moderne und Konservatismus. Schlussbericht zum Zukunftsbarometer des Fürstentums Liechtenstein (2007).

II. Konstitutionalismus und Liberalismus: Ordnungspolitische und staatsrechtliche Grundlagen

Liberalismus und Konstitutionalismus sind die beiden prägenden ideengeschichtlichen Kräfte der europäischen Verfassungsstaaten seit dem 19. Jhdt., ihre Begrifflichkeit bleibt aber dennoch – schon wegen ihrer Mehrdeutigkeit – unklar.

Definiert man das **Konzept des Konstitutionalismus** ganz allgemein als Verfahren, «*durch Gewaltenteilung (Aufteilung der Macht) ein System wirksamer Beschränkungen für das Handeln der Regierung*»⁸ einzurichten und als «*Prozess der Überwindung überkommener Herrschaftsformen*»,^{9,10} nämlich der absoluten Monarchie, so umfasst dies einerseits die Forderung nach einer begrenzten fürstlichen Herrschaft, andererseits jene nach der Herrschaft des Rechts.¹¹ Der Konstitutionalismus ab dem 18. Jhdt. hat diesen Prozess mit der Forderung verbunden, dass eine legitime Verfassung nur unter Beteiligung des Volkes bzw. seiner gewählten Vertreter geschaffen werden könnte.¹² Rechtstheoretisch lässt sich dies mit der Annahme einer ungebundenen und unveräußerlichen originären verfassungsgebenden Gewalt des Volkes (*pouvoir consti-*

8 Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953), 26.

9 Kirsch, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert (1999), 40.

10 S. insbesondere zum Konstitutionalismus deutscher Prägung, der zwischen Absolutismus und Herrschaft des Parlaments stand: Geiger, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, JBL 1970/70, 286 ff.

11 Beaud, Verfassung und Konstitutionalismus, Trivium 30/2019, Rz. 5.

12 Grimm, Ursprung und Wandel der Verfassung, in Grimm (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung II, Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung (2012), 16.

tuant originaire) begründen:¹³ Mit der vom Volk gegebenen Verfassung entsteht die verfasste Staatsgewalt (*pouvoir constitué*), die ausserhalb der Verfassung nicht existiert und unbedingt an diese gebunden ist. In der Sprache der modernen Verfassungs- und Ordnungsökonomik lässt sich dieser Ansatz so darstellen, dass sich die Bürger eine gemeinsame Verfassung als übergeordnete Regelordnung geben. Nach dem Prinzip der Bürgersouveränität entscheiden sie darüber, welche Freiheiten und Grenzen der Freiheit für sie selbst und die von ihnen beauftragten politischen Vertreter (Regierung, Parlament) verbindlich gelten sollen.¹⁴

Zwar hat der Konstitutionalismus die verfassungsmässige Aufteilung der Macht im Staat im Blick, er lässt aber einen **Variantenreichtum möglicher Herrschaftsformen** zu: Er umfasst etwa parlamentarische Republiken ebenso wie konstitutionelle Monarchien mit dominierendem Parlament oder solche mit Vorrang des Monarchen, solange das dualistische Kräfteverhältnis zwischen Monarch und Volk bzw. seiner Vertretung in Legislative und Vollziehung gewahrt bleibt. Diese Offenheit des Konstitutionalismus wird besonders deutlich in der friedvollen, über 200 Jahre währenden Entstehungsgeschichte der liechtensteinischen Verfassung, die ausgehend vom monarchischen Absolutismus über den monarchischen Konstitutionalismus bis zur heutigen «*konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*» (Art. 2 LV) reicht.¹⁵ Die vom Konstitutionalismus angestrebte Legitimität und Stabilität wurde in einem europaweit einzigartigen Zusammenwirken von demokratischem Volkswillen und Landesfürsten erreicht, das sich schlagwortartig als «*monarchisch-demokratisches Konkordanzprinzip*» beschreiben lässt.¹⁶ Dieses Prinzip ist in der elliptischen Ver-

13 Vgl. etwa Möller, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz (2004), 31.

14 Vgl. Buchanan, *The Limits of Liberty* (1975); Vanberg, Liberalismus und Demokratie: Zu einer vernachlässigten Seite der liberalen Denktradition, Hamburg Institute of International Economics (2014).

15 Wille, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe (2015), 32.

16 Waschkuhn, Politisches System Liechtensteins, in Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat, Grundsätzliche und aktuelle Probleme (1993), 267.

fassungsstruktur angelegt,¹⁷ die zumindest dem Wortlaut nach gleich zwei Souveräne kennt, nämlich Fürst und Volk («*die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert*»¹⁸).

Dem Konstitutionalismus ist aber nicht nur eine institutionelle, sondern auch eine formell-normative Funktion zu eigen: Die Verfassung soll das formal höchste Gesetz sein, das entweder gar nicht (Ewigkeitsklauseln)¹⁹ oder nur unter erschwerten Bedingungen abgeändert werden kann und so dem Zugriff des Monarchen oder der parlamentarischen Mehrheit entzogen wird. Gefordert ist somit eine **gestufte Rechtsordnung**, die in der österreichischen Stufenbaulehre ihre (auch für Liechtenstein) bis heute prägendste Ausformung erhalten hat. Der Konstitutionalismus nimmt, indem er bestimmte «Spielregeln» mit höherer Bestandskraft ausstattet, auch die Gefahr der Tyrannei der Mehrheit (*Tocqueville*) in den Blick. Die Legitimation der Verfassung beruht damit nicht mehr nur auf dem demokratischen Verfahren, sondern auch auf materiellen Garantien, namentlich dem Schutz von Rechten und Freiheiten Einzelner und von Minderheiten. Auf die Spitze gebracht wurde dieser Gedanke in Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, wenn dieser verkündet: «*Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.*»

In der Forderung nach der Begrenzung staatlicher Macht mittels des Rechts liegt schliesslich auch der Kerngedanke des **politischen Liberalismus**, weil er eine Unterscheidung zwischen Staat und Privat, entsprechende Abwehrrechte gegen den staatlichen Eingriff, aber auch politische Teilhaberechte voraussetzt: «*Die Entstehung der modernen Verfassung ist Ausdruck des Bestrebens, zum Schutze der Rechte der Bürger einen Teil des positiven Rechts der Verfügungsmacht der Herrschenden zu entziehen.*»²⁰ Dieses Bestreben richtet sich freilich nicht nur gegen den Monarchen, sondern gegen die (wie auch immer aufgeteilte) Staatsgewalt, also sowohl gegen übermässige Eingriffe der Legislative, Exekutive als auch Judikative, aber eben auch auf Teilhabe des

17 Vgl. *Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1.Teil), in *Batliner* (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation (1994), 42.

18 S. dazu näher Teil IV.2. und V.3.c.cc.

19 Vgl. Art. 79 Abs. 3 GG.

20 *Beaud*, Trivium 30/2019, Rz. 3.

Volks an der Organkreation und Normsetzung. Politischer Liberalismus und Konstitutionalismus vereinigen sich sohin zum **Verfassungsliberalismus**, der die individuelle Persönlichkeitsentfaltung durch Gewaltenteilung und grundrechtliche Abwehrrechte samt entsprechenden Rechtsschutz sowie durch die Garantie politischer Teilhabe absichern will.²¹ Da eine Grundrechtsordnung üblicherweise auch Rechte auf Privateigentum, Vertragsfreiheit, Glaubens- bzw. Gewissensfreiheit, Gewerbefreiheit sowie Gleichheit vor dem Gesetz verbürgt, bildet der **Wirtschaftsliberalismus** einen zentralen Baustein des Verfassungsliberalismus, hat diesen aber nicht notwendig zur Voraussetzung. Schliesslich sind Formen eines «*autoritären Liberalismus*»²², der ökonomischen Liberalismus mit einem autokratischen Staat kombiniert (kurz: Liberalismus ohne Demokratie), denkbar und tatsächlich beobachtbar. Ein demokratischer und/oder rechtsstaatlicher Sozialismus (im Sinne einer Zentralplanwirtschaft) dagegen ist nur schwer denkbar und wurde noch nie real gesichtet.²³

Die liechtensteinische Verfassungsentwicklung zeigt einen Prozess hin zu einem mehr und mehr akzentuierten und gefestigten Verfassungsliberalismus mit starken wirtschaftlichen Freiheiten: Beanspruchte der Landesfürst noch in der Landständischen Verfassung von 1818 und auch in der Konstitutionellen Verfassung von 1862 den *pouvoir constituant* für sich, so brach er immerhin mit letzterer mit seiner absoluten Herrschaftsgewalt und akzeptierte eine dualistisch strukturierte Legislative (Landesfürst und Landtag), ferner auch den Umstand, dass die Verfassung zwar ein fürstliches Zugeständnis war, aber eben ein endgültiges.²⁴ Der Fürst wurde somit zum *pouvoir constitué*, der Verfassungsänderungen nicht mehr gegen den Landtag durchsetzen konnte.²⁵ Die Verfassung von 1921 kann als Fortführung dieser Entwicklung von einem monarchischen zu einem demokratisch fundierten Konstitutionalismus

21 Vgl. etwa *Brugger*, Elemente verfassungsliberaler Grundrechtstheorie, JZ 1987, 637.

22 *Heller*, Autoritärer Liberalismus (1933).

23 Hierzu etwa *Wegner*, Die Fiktion des demokratischen Sozialismus, in Schwarz/Wohlgemuth (Hrsg.), Das Ringen um die Freiheit. Die «Verfassung der Freiheit nach 50 Jahren» (2011), 145 ff.

24 *Wille*, Staatsordnung, 81; *Batliner*, Einführung, 34: «*Der Monarch hatte ein Stück seiner Gewalt nicht nur der Ausübung, sondern der Substanz nach aus der Hand gegeben.*»

25 *Wille*, Staatsordnung, 83.

angesehen werden, weil sie nicht mehr oktroyiert, sondern vom Landtag als Volksvertretung beschlossen und vom Fürsten nur mehr sanktioniert wurde. Der **monarchische Konstitutionalismus** wurde somit erheblich abgeschwächt und auf eine demokratisch-parlamentarische Grundlage gestellt, mehr aber noch: Eine **wirksame²⁶ Grundrechtsordnung** und ein entsprechender **Rechtsschutz²⁷ wurden eingeführt**.

Freilich blieb der liechtensteinische Konstitutionalismus im europäischen Vergleich schon damals und erst recht heute nahezu einzigartig: Während das Volk spätestens seit 1921 als *pouvoir constituant originaire* ausser Frage steht und es diesem seit 2003 sogar vorbehalten ist, gegebenenfalls eine neue (republikanische) Verfassung einzuführen,²⁸ blieben bis heute Kernbereiche des monarchischen Konstitutionalismus bestehen, insbesondere das Sanktionsrecht des Fürsten in der (Verfassungs-)Gesetzgebung.²⁹ Verfassungsgeber sind daher nach der geltenden Verfassung (ausser in Verfahren nach Art. 113 LV) Fürst, Landtag und Volk: Sie müssen zu einer Einigung kommen, damit die Verfassung geändert oder eine neue Verfassung erlassen werden kann³⁰ – hierin äussert sich somit auch das «*monarchisch-demokratische Konkordanzprinzip*».

26 Schon die Konstitutionelle Verfassung 1862 enthielt im zweiten Hauptstück («*Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen*») Staatsbürgerrechte, die aber kein unmittelbar geltendes Recht darstellten, auf das sich der Einzelne hätte wirksam berufen können (*Wille, Staatsordnung*, 223).

27 Vgl. dazu auch das Staatsgerichtshofgesetz von 2003, LGBl 32/2004 (StGHG), mit dem Zweifel an der Grundrechtsbindung des Fürsten beseitigt wurden. Nach Art. 15 StGHG sind staatliche Akte des Landesfürsten beim StGH anfechtbar.

28 Gem. Art. 113 LV allerdings nur im Wege des Landtages.

29 Art. 112 LV. S. sodann das Sanktionsrecht des Fürsten in der einfachen Gesetzgebung gem. Art. 65 LV.

30 *Schiess Rütimann*, Art. 112 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2020), Rz. 41.

III. Vorgeschichten: zwischen Spätabsolutismus und Liberalismus

1. Landständische Verfassung von 1818

Die Kernphase der liechtensteinischen Verfassungsgeschichte lässt sich mit *Wille* für den Zeitraum zwischen 1806 und 1921 festlegen.³¹ Im 18. Jhdt. und Anfang des 19. Jhdt. wurden die seit ca. 1500 bestehenden **Landammanverfassung** inklusive der Volksrechte zunehmend ausgehöhlt.³² Die «Alten Rechte» hatten der Bevölkerung eine starke Mitwirkung an Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung gewährleistet. Ab 1719, also mit der Erhebung der beiden Reichsherrschaften Vaduz und Schellenberg zu einem unmittelbaren Reichsfürstentum, wurden diese Rechte in einer Abfolge von Abschaffung und teilweiser Rückgewährung erheblich eingeschränkt.³³ Mit den **Dienstinstruktionen vom 7. Oktober 1808** wies Fürst Johann I. eine Neuordnung des mit den Rheinbundakten 1806 souverän gewordenen Staates an und setzte in diesem Zuge die Landammanverfassung und alte Volksrechte vollständig ausser Kraft. Diese «*Revolution von oben*»³⁴ sollte einerseits mit einer völlig zentralisierten Staatsgewalt eine den Anforderungen der neuen Verhält-

31 *Wille*, Staatsordnung, 43.

32 Vgl. *Malin*, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815, in *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein* (1953), 22 ff.

33 S. dazu die Dienstinstruktionen vom 10. April 1719, womit der Fürst als alleiniger Souverän durch das Oberamt in Liechtenstein vertreten wurde. Aufgrund der steigenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung wurde die Landammanverfassung «aus blosser Gnade» 1733 in beschränktem Umfang wieder eingeführt (vgl. *Wille*, Staatsordnung, 46).

34 *Malin*, Geschichte, 58.

nisse (hohe Kosten des Rheinbundes 1806) gewachsene Wirtschafts- und Staatsreform³⁵ ermöglichen. Andererseits sollte sie die spätabolutistisch-aufgeklärte Phase zu einem Abschluss bringen, in der Tradition und altes Herkommen keinen Platz mehr fanden: «Die gesamte Staatsgewalt war nun in den Fürsten als absoluten Herrscher verlegt, das Volk all seiner hergebrachten Rechte beraubt und von der Landesverwaltung ausgeschlossen. [...] Es gab keine Gewaltentrennung.»³⁶

In den Dienstinstruktionen waren erste Ansätze einer Verfassung in formeller und materieller Hinsicht zu erkennen, da sie neben allerlei Details (von den Grundbüchern bis zur Nutzung von Holz) zentrale staatsrechtliche Materien regelte. Eine Verfassung im modernen Sinn war damit freilich nicht geschaffen worden. Bei der **Landständischen Verfassung von 1818** war die Sachlage kaum anders:³⁷ Zwar ist diese der erste als Verfassung bezeichnete Rechtsakt und konnte sich auf eine völkerrechtliche Grundlage berufen, nämlich Art. 13 der deutschen Bundesakte, der eine nicht näher bestimmte Pflicht zum Erlass einer «*landständischen Verfassung*» vorsah. Allerdings fehlte es der Landständischen Verfassung 1818 an einer konstitutionellen Bestandsgarantie: Sie wurde vom Fürsten in souveräner Eigenmacht oktroyiert und konnte daher auch jederzeit von demselben geändert oder zurückgenommen werden.³⁸ Auch materiell betrachtet handelte es sich um keine Verfassung im modernen Sinn, ja nicht einmal im frühkonstitutionellen Sinn, da sie nur mit grossen Lücken die Staatseinrichtungen und deren Befugnisse, aber nicht das Verhältnis des Einzelnen zum Staat regelte («*Scheinverfassung*»)³⁹.

35 So wurden die Gerichtsbarkeit und Verwaltung beim fürstlichen Oberamt zentralisiert, die vormaligen Dorfgemeinden in politische, dem Oberamt unterstellte Gemeinden umgewandelt, Zivil- und Strafrecht reformiert, Grundbücher eingeführt, etc.

36 *Ospelt*, Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens in Liechtenstein, in Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein (1981), 231 f.

37 Der Landständischen Verfassung waren zahlreiche Bittgesuche, mitunter auch Aufreure vorangegangen, zB der «Aufstand von 1809», der allerdings eher einen «*Akt hilfloser Trauer um verlorene Rechte und aufrüttelnde Verzweiflung*» darstellte; vgl *Malin*, Geschichte, 132; ferner *Frommelt*, 1809 – Aufstand in Liechtenstein?, in Liener/Rudigier/Thöny (Hrsg.), Zeit des Umbruchs. Westösterreich, Liechtenstein und die Ostschweiz im Jahr 1809 (2010), 65 ff.

38 *Wille*, Staatsordnung, 57.

39 *Geiger*, Geschichte, 24.

Diese durch und durch reaktionäre «Verfassung» erlaubte in Anknüpfung an die Dienstinstruktionen 1808 und unter Orientierung an den ständischen Statuten der österreichischen Länder nur unbedeutende Einschränkungen der auf dem Gottesgnadentum aufbauenden fürstlichen Souveränität: Die landesfürstliche Gewalt bedurfte keiner verfassungsgesetzlichen Ermächtigung und sollte keinesfalls substantiell eingeschränkt werden. So kam den mit ihr eingerichteten Landständen (Geistlichkeit, Landmannschaft,⁴⁰ Repräsentanten des Kaisers von Österreich als «*nichtunterthänige Güterbesitzer*») lediglich beratender Charakter zu. Zwar war ein Recht auf Gesetzesinitiative vorgesehen, zentrale Staatsangelegenheiten wie Bürgerliches Recht, Strafrecht und Verwaltungsrecht sowie Aussenpolitik und freilich auch fürstliche Rechte waren dabei aber schon von vornherein ausgeschlossen.⁴¹ Auch die vom Fürsten vorgelegten Steuerpostulate (Steuersumme des Folgejahrs) unterlagen keiner Genehmigung, denn die «*getreuen Stände*» hatten sich nur über «*die Einbringlichkeit der postulirten Summen zu berathschlagen, und dafür zu sorgen,*»⁴² konnten also im Ergebnis nur über die Verteilung der Steuerlast entscheiden. Die Stände besaßen folglich nur geringe Mitwirkungsrechte bei der Steuerverwaltung und ein sehr beschränktes Beratungs- und Vorschlagsrecht. Überhaupt waren die Landstände nicht als Staatsorgan, sondern als blosse gesellschaftliche Interessensvertretung, aber eben nicht als Volksvertretung, gegenüber dem Fürsten eingerichtet.⁴³ Der Geist des absolut-monarchistischen Obrigkeitsstaates kam auch dann zum Tragen, wenn nach der landständischen Verfassung 1818 «*jede eigenmächtige Versammlung der Stände ohne vorhergegangene Einladung*» bestraft werden sollte,⁴⁴ der Fürst sich ein Vetorecht gegen die Bestellung von Deputierten⁴⁵ einräumte

40 Die Landmannschaft war dabei eine Art Volksrepräsentation, bestehend aus den jeweiligen Richtern und Säckelmeistern der elf Gemeinden, ferner Inhaber einer Pfründe oder Steuerzahler (aber nur unter überhöhten Bedingungen). Vgl. dazu Geiger, Geschichte, 20 f.

41 § 16 Landständische Verfassung 1818.

42 § 11 Landständische Verfassung 1818.

43 Wille, Staatsordnung, 56.

44 § 10 Landständische Verfassung 1818. Die eigenmächtige Versammlung der Landstände hatte die Ungültigkeit der Beschlüsse, den Verlust der Landstandschaft «*und nach Umständen noch strenger[e]*» Strafen zur Folge.

45 § 6 Landständische Verfassung 1818.

und das Vorschlagsrecht der Landstände ganz allgemein unter dem Vorbehalt landesfürstlicher «*Genehmigung oder [...] Verwerfung*» stand.⁴⁶ Demgegenüber blieb die Stellung des Fürsten im Wesentlichen unregelt und folglich unangetastet, also: Keine konstitutionelle Bindung desselben an höherrangiges Recht, keine Abtretung von Herrschaftsrechten an das Volk und schon gar keine Anerkennung des *puvoir constituant originaire* im Volk selbst. Vielmehr war die Landständische Verfassung 1818 als nur geringfügig modifizierte Fortführung der bisherigen absolutistischen Staatsordnung eine «*hohle Formsache*»⁴⁷, die dem «*regierenden Fürsten die Herrschaftsgewalt als eigenes, dem Eigentum ähnliches Recht*» zuordnete und «*den Staat als Objekt fürstlicher Eigenthumsherrschaft*» deutete.⁴⁸

2. Konstitutionalisierungsbestrebungen

Das europäische Revolutionsjahr 1848 ging auch an Liechtenstein nicht spurlos vorbei, verlief aber immerhin friedlich.⁴⁹ «*Wir wollen in Zukunft, als Bürger und nicht als Unterthanen behandelt sein*», brachte Peter Kaiser am 22. März 1848 in einem Schreiben an Fürst Alois II. das fortdauernde Bestreben des Volkes nach einer freieren Verfassung auf den Punkt.⁵⁰ Auch das Fürstentum Liechtenstein war im Laufe des Jahres 1848 von der liberalen Bewegung ergriffen worden. Das Volk Liechtensteins verlangte zwar nicht den Umsturz, aber tiefgreifende Reformen, materielle Entlastung und politische Teilhabe. Auf diesen Druck reagierte Fürst Alois II. in seinem **Erlass vom 7. April 1848** mit der Zusicherung eines «*Verfassungsgesetzes nach constitutionellen Grund-*

46 § 13 Landständische Verfassung 1818.

47 Quaderer, Politische Geschichte des Fürstentums Liechtensteins von 1815 bis 1848 (Dissertation), in Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein (1969), 10.

48 Wille, Staatsordnung, 59.

49 Vgl. dazu Geiger, 1848 in Liechtenstein, Chronologie der Ereignisse, in Brunhart (Hrsg.), Liechtenstein und die Revolution 1848. Umfeld – Ursachen – Ereignisse – Folgen (2000), 131 ff. Selbst die sog. «Unruhen 1831/32», die sich u.a. gegen die obrigkeitstaatliche Bevormundung und auf eine bessere Volksrepräsentation richteten, verliefen im Ergebnis ohne Blutvergiessen (vgl. etwa Geiger, Geschichte, 22).

50 Vgl. Geiger, Geschichte, 62.

sätzen», machte diese aber abhängig von der deutschen und österreichischen Verfassungsentwicklung und wollte im Übrigen – ganz im Gegensatz zu *Peter Kaisers* Verfassungsentwurf vom März 1848⁵¹ – von einer bloss beratenden Funktion⁵² des Landtags nicht abgehen.⁵³

Der Unmut des Volks war damit freilich nicht besänftigt. Der nach der Art der deutschen Nationalversammlung gewählte und nach der *Rousseauschen* Idee des Sozialvertrags agierende⁵⁴ **Verfassungsrat** legte im **Oktober 1848** einen **Entwurf für eine neue Verfassung** vor, nach welcher nicht nur die höchste Gewalt im Staat zwischen Fürst und Volk geteilt,⁵⁵ sondern auch ein ausführlicher Katalog an Grundrechten garantiert werden sollte.⁵⁶

Die von Alois II. am 7. März 1849 erlassenen *«Übergangsbestimmungen für das constitutionelle Fürstenthum Liechtenstein»* setzten eine Reihe der Bestimmungen des Entwurfs vorläufig in Kraft, insbesondere jene über den «Landrat»⁵⁷, um Liechtenstein vor der endgültigen Verfassungsfestsetzung die wichtigsten Züge eines konstitutionellen Staates zu verleihen.

1849 wurde denn auch in den **ersten freien Wahlen** eine Volksvertretung mit wirksamen Legislativkompetenzen gewählt. Wichtige Bestimmungen des Entwurfs vom Oktober 1848 blieben in den Übergangsbestimmungen aber unberücksichtigt: Das absolute Vetorecht und das Notverordnungsrecht behielt Alois II. bei, auch fehlten Grund-

51 S. etwa § 7 des Entwurfes, wonach die vollziehende Gewalt beim Fürsten liegen sollte, die Gesetzgebung jedoch von Fürst und (frei gewähltem) «*Landrath*» besorgt werden sollte.

52 Abgesehen von der Genehmigung von Steuern.

53 Vgl. *Geiger*, Geschichte, 74; *Wille*, Staatsordnung, 61 ff.

54 So wurde der Verfassungsentwurf dem Volk in Wege von Gemeindeversammlungen vorgelegt und wurden deren Wünsche entgegengenommen (vgl. *Geiger*, Geschichte, 105).

55 Wobei dem Fürsten aber in der Gesetzgebung nur ein suspensives bzw. aufschiebendes Veto zukommen sollte, was das Gleichgewicht deutlich zugunsten der Volksvertretung (Landrat als «*oberste gesetzgebende Behörde im Lande*») verschob. Im Übrigen sollte auch die ganze Staatsverwaltung unter Aufsicht und Leitung des Landrats stehen. Das absolute Veto sollte allerdings bald wiederingeführt werden, nämlich mit dem revidierten Verfassungsentwurf 1849 (vgl. *Geiger*, Geschichte, 174).

56 *Geiger*, Geschichte, 94 ff.

57 Also für die Volksversammlung.

rechtsgarantien.⁵⁸ Die mit den Übergangsbestimmungen geschaffene Rechtslage stellte folglich ein weder gesichertes noch voll ausgebautes konstitutionelles System dar, war aber immerhin vom Einverständnis von Fürst und Volk getragen, dass alsbald eine echte konstitutionelle Verfassung geschaffen werden sollte.

Die Konstitutionalisierungsbestrebungen mussten in der Folge allerdings aus aussenpolitischen Gründen zurückgestellt werden: Nach dem Bundesreaktionsbeschluss des Deutschen Bundes 1851, der eine Rückkehr zum Absolutismus forderte, gingen auch in Liechtenstein sowie in den meisten deutschen Ländern und in Österreich⁵⁹ die konstitutionellen Errungenschaften verloren. Der bundestreue Alois II. hob mit dem **Reaktionserlass vom 20. Juli 1852** die konstitutionellen Übergangsbestimmungen auf und setzte die absolutistische Verfassung von 1818 wieder in Kraft: «[D]ie rechtlosen Landstände sollten erneut ihre Farce aufführen, [...], die Liechtensteiner waren wieder Untertanen,»⁶⁰ der *pouvoir constituant* lag wieder alleine beim Fürsten.

3. Die Konstitutionelle Verfassung 1862

Auch der Reaktion war bekanntlich kein langes Leben beschieden, das Verlangen des Volkes nach einer liberalen Verfassung blieb ungebrochen. Die Konstitutionalisierungsbewegung nahm in den deutschen Ländern und in Österreich⁶¹ nach dessen Niederlage im italienischen Krieg wieder Fahrt auf – der Neoabsolutismus scheiterte. Liechtenstein drohte zum absolutistischen «*Waisenkind*» zu werden.⁶² So schrieb der neue Landesverweser *von Hausen* treffend: Der «*kleinste monarchische Staat, wurde von dem Zeitstrome gleich andern Staaten fortgeris-*

58 Geiger, Geschichte, 120 f.

59 S. Silvesterpatent vom 31. Dezember 1851.

60 Geiger, Geschichte, 183.

61 S. nur Oktoberdiplom vom 20. Oktober 1860 und Februarpatent vom 26. Februar 1861 (Reichsrat mit Gesetzgebungskompetenzen, aber absolutes Vetorecht und Notverordnungsrecht des Kaisers).

62 Auffassung der Landstände beim Landtag 1860; zitiert nach Geiger, Geschichte, 245.

sen, und was grosse Monarchien nicht aufzuhalten vermochten, dasselbe wird auch hier nicht möglich sein.»⁶³

Der junge Fürst Johann I. reagierte rasch: Ein Verfassungsentwurf nach dem Vorbild der österreichischen⁶⁴ Landesordnungen wurde erstellt und den Landständen zugesandt. Der Entwurf traf bei den Landständen, zumal er provinziell orientiert war und einen starken monarchistischen Einschlag aufwies, aber auf keine Zustimmung. Es wurde daher ein **landständischer Verfassungsausschuss** eingesetzt, der den fürstlichen Entwurf unter weitgehendem Rückgriff auf den liberalen Entwurf des Verfassungsrates von 1848 und die Verfassung des ehemaligen Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen aus dem Jahre 1833 erheblich umarbeitete. Dieser beließ zwar das monarchische Prinzip unangetastet, war aber durch und durch *«vom Gedanken durchwaltet, dass nichts Wichtiges im Staat ausserhalb der Zustimmung und Kontrolle des Landrates und indirekt also des Volkes geschehen dürfe.»*⁶⁵

Im Rahmen der darauffolgenden fürstlichen Revision schlug das Pendel freilich wieder in Richtung der konservativ-monarchischen Regierungsgewalt, wenn auch mit deutlich geringerer Kraft als im ersten fürstlichen Entwurf. Es zeichnete sich schrittweise ein Kompromiss ab. Das oftmalige Hin und Her zwischen Fürsten, Landesverweser und Landständen erreichte mit der Unterzeichnung der neuen Konstitutionellen Verfassung am 26. September 1862 durch Fürst Johann II. den **Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus**. Die neue Verfassung entstand somit in der Art einer freien Vereinbarung zwischen Fürst und Volk bzw. Landständen.

Inhaltlich betrachtet gelang der **Konstitutionellen Verfassung 1862** der (verspätete) Anschluss an den süddeutschen Konstitutionalismus unter Fortschreibung der eigenen, wenn auch kurzen liechtensteinischen Verfassungsgeschichte seit 1848. Erreicht wurde das *«scheinbar Unvereinbare»*, nämlich *«das monarchische Prinzip und das Repräsentativsystem zu einer tragenden Synthese»* zu verbinden.⁶⁶ Das prägendste Merkmal dieser Verfassung war daher **Dualismus zwischen monarchischem Prinzip und Volkssouveränität**, der auch heute noch

63 Zitiert nach Geiger, Geschichte, 252.

64 Insbesondere der vorarlbergerischen Landesordnung.

65 Geiger, Geschichte, 272.

66 Geiger, Geschichte, 287.

– freilich in erheblich modifizierter Form – fortlebt: Weder verschrieb sich die Verfassung ganz der Fürsten- noch ganz der Volkssouveränität, die Souveränitätsfrage verblieb vielmehr in der Schwebe.⁶⁷ Zwar war der Landesfürst Oberhaupt des Staates «*von Gottes Gnaden*»⁶⁸ und «*vereinigt[er] in sich alle Rechte der Staatsgewalt*»,⁶⁹ jedoch übte er sie gleichzeitig nur «*unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.*»⁷⁰ Insbesondere war ihm die eigenmächtige Änderung der Verfassung entzogen: «*An diesem Landesgrundgesetze darf ohne Uebereinstimmung der Regierung und des Landtages nichts geändert werden.*»⁷¹ Hatte Fürst Johann II. somit noch für den Erlass dieser Verfassung den *pouvoir constituant* (freilich mit «*Beirath und vertragsmässiger Zustimmung des einberufenen Landtages*») für sich beansprucht,⁷² so hatte er ihn damit aber auch für die Zukunft aufgegeben. Mehr noch: Der Landesfürst wandelte sich vom «*Inhaber des Staates zu dessen Organ*»,⁷³ also zum *pouvoir constitué*: «*Er steht im Staat, nicht über dem Staat.*»⁷⁴ Das Gottesgnadentum trat damit hinter die Bindung des Fürsten an die Verfassung zurück und musste zur Leerformel werden,⁷⁵ zumal auch ein verfassungsjuristisches Kriterium

67 Batliner, Einführung, 35; Wille, Staatsordnung, 134.

68 So die Eingangsformel der Konstitutionellen Verfassung 1862.

69 Dies entspricht ganz den Wiener Schlussakten vom 15. Mai 1820, wonach die Staaten des Deutschen Bundes in ihrer Verfassung vorzusehen hatten, dass die «*gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben*» sollte und ferner «*der Souverain [...] durch die landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden*» kann (Art. 57). Der Monarch sollte also nicht nur alleiniger Inhaber der Staatsgewalt sein, sondern auch dessen einziger Ursprung «*von Gottes Gnaden*».

70 § 2 Konstitutionelle Verfassung 1862.

71 § 121 Konstitutionelle Verfassung 1862, wonach im Übrigen Anträge auf Änderung der Verfassung nur von Regierung und Landtag gestellt werden durften.

72 *Bussjäger*, Art. 2 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 19 f.

73 Wille, Staatsordnung, 135 f.

74 Wille, Staatsordnung, 135.

75 Trotz dieser historischen Anklänge ist nicht zu bestreiten, dass das Gottesgnadentum in der zweiten Hälfte des 19. Jhd. keine originäre und vom Volk nachvollziehbare Legitimität mehr begründen konnte (Wille, Staatsordnung, 137). So musste nach der neuen Verfassung jeder fürstliche Regierungsnachfolger noch vor der Erbhuldigung in einer Urkunde erklären, nach Verfassung und Gesetzen zu regieren (§ 123 aaO).

der göttlichen Gnade fehlte.⁷⁶ Dem Fürsten wurde zwar «Organsouveränität» als Staatsoberhaupt, aber eben nicht Herrschersouveränität im absolutistischen Sinne zugestanden. Politische oder rechtliche Verantwortlichkeit war damit aber (noch) nicht verbunden: Denn nach wie vor war die Person des Landesfürsten «*heilig und unverletzlich*».⁷⁷

Auch was die sonstige **Gesetzgebung** betraf, wirkten Fürst und indirekt gewählte⁷⁸ Volksvertretung (Landtag) faktisch zu gleichen Teilen zusammen, da ohne Mitwirkung und Zustimmung des Landtages kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder für authentisch erklärt werden durfte.⁷⁹ Sodann kam dem Landtag das Recht der Gesetzesinitiative ebenso wie dem Fürsten zu.⁸⁰ Dass die Gesetzgebungsgewalt als originäre Zuständigkeit des Landesfürsten anerkannt und dem Landtag daher nur abgeleitete Mitwirkungsrechte zugestanden wurden, mag für die Kompromissfähigkeit der Verfassung eine Rolle gespielt haben, im Verfassungsleben war dies irrelevant. Der Landtag wurde ferner auch an der auswärtigen Gewalt insofern beteiligt, als wichtige Staatsverträge seine Zustimmung erforderten; ferner erlangte er das Budgetrecht für alle Einnahmen und Ausgaben in inneren und äusseren Angelegenheiten.⁸¹

Allerdings war der Dualismus zwischen Fürst und Volksvertretung noch **keine ausbalancierte Gewaltenteilung**, schliesslich kam dem Fürsten das Recht auf Ernennung von drei (von fünfzehn) Landtagsabgeordneten und der gesamten Regierung zu,⁸² die ihrerseits eine wich-

76 Vgl. auch *Bernatzik*, Republik und Monarchie (1892), 5.

77 § 2 Abs 2 Konstitutionelle Verfassung 1862.

78 Aufgabe des Landtags war es, als «*gesetzmässiges Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen*» das Volk gegenüber der Regierung zu vertreten (§ 39 Konstitutionelle Verfassung 1862). Allerdings repräsentierte der Landtag nicht das gesamte Volk: Abgesehen von den drei vom Fürsten ernannten Mitgliedern des Landtages wurden gem. den §§ 55-88 der Verfassung die übrigen Abgeordneten vom Volk in indirekter Wahl, nämlich durch Wahlmänner, erkoren. Aktiv und passiv wahlberechtigt waren nur alle berufstätigen männlichen Landesangehörigen ab dem 24. Lebensjahr. Nicht wahlberechtigt waren Konkursanten, Knechte und Diener. Das Wahlrecht für Frauen wurde überhaupt erst 122 Jahre später eingeführt. Eine Demokratie im heutigen Sinn hat die Verfassung von 1862 daher nicht geschaffen.

79 § 24 Konstitutionelle Verfassung 1862.

80 § 41 Konstitutionelle Verfassung 1862.

81 §§ 30-32 und 43-48 Konstitutionelle Verfassung 1862.

82 § 27 Konstitutionelle Verfassung 1862.

tige Rolle im Verfassungsänderungsprozess spielten,⁸³ ferner das Recht den Landtag (ordentlich und ausserordentlich) einzuberufen, zu vertragen und insbesondere ohne Angabe von Gründen aufzulösen.⁸⁴ Auch blieb das **absolute Vetorecht des Fürsten** bestehen, womit diesem die letzte Entscheidungsgewalt im Gesetzgebungsprozess verblieb.

Dem stand noch kein entsprechender Einfluss der Volksvertretung auf die Exekutive gegenüber. Die Prerogative über die **Exekutive** kam vielmehr allein dem Fürsten zu: «*Sie war monarchische, nicht parlamentarische Regierung, bestellt durch den Monarchen allein, und konnte nicht durch das Parlament gestürzt werden.*»⁸⁵ Dass die Regierungsgewalt in der Hand des Fürsten lag,⁸⁶ garantierte neben der Ernennung der Regierung und der Organisationsgewalt ein weitgehendes **fürstliches Verordnungsrecht**: Der Fürst war befugt, «*ohne Mitwirkung des Landtages die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, so wie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Einrichtungen [zu] treffen und die einschlägigen Verordnungen [zu] erlassen*».⁸⁷ Damit war klargestellt, dass die Exekutive im Gegensatz zur Gesetzgebung ohne Mitwirkung des Landtages, ja was die Aufsichtsverordnungen betraf, auch ohne Gesetzesvorbehalt, arbeiten würde.⁸⁸ Es handelte sich somit um ein originäres Verordnungsrecht, das zwar «*nicht contra legem, aber im gesetzfreien Raum die bestehenden Gesetze ergänzend und erläuternd*»⁸⁹ ausgeübt werden konnte. Zwar gab es – wie auch in heutigen Verfassungen – keine klare Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung, womit die Kompetenzen nicht klar den verschiedenen Organen zugewiesen waren. Allerdings kannte die Konstitutionelle Verfassung 1862 auf der einen Seite einzelne zwin-

83 § 121 Konstitutionelle Verfassung 1862: «*An diesem Landesgrundgesetze darf ohne Uebereinstimmung der Regierung und des Landtages nichts geändert werden.*»

84 § 90 Konstitutionelle Verfassung 1862.

85 *Batliner*, Einführung, 36.

86 Vgl § 27 Konstitutionelle Verfassung 1862.

87 § 24 Konstitutionelle Verfassung 1862.

88 *Bussjäger*, Art. 10 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 3.

89 *Geiger*, Geschichte, 300.

gende Gesetzesvorbehalte, insbesondere bei Grundrechtseingriffen,⁹⁰ auf der anderen Seite aber auch Verordnungsvorbehalte.⁹¹ Ferner war verfassungsrechtlich verfügt, dass dort, wo Gesetzesrecht bestand, der Fürst unbedingt an dieses gebunden war.⁹² Daneben kam dem Landesfürsten allerdings auch ein weitläufiges **Notverordnungsrecht** zu, das ihn (ebenfalls) ohne Gesetzesvorbehalt dazu ermächtigte, «*in dringenden Fällen das Nöthige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vor[zu] kehren*».⁹³ Die Verfassung schwieg zur Frage, ob Notverordnungen – so wie heute⁹⁴ – auch gesetzes- oder gar verfassungssuspendierende Wirkung zukommen sollte. Es sprechen mit Rücksicht auf das zwar eingeschränkte, aber 1862 noch äusserst lebendige monarchische Prinzip gute Gründe dafür, dass genau dies der Fall war: Voraussetzungen, Grenzen und Rang solcher Notverordnungen in der Rechtsordnung waren somit dem Ermessen des Fürsten anheimgestellt.⁹⁵ Auch darin drückt sich die im Landesfürsten verankerte originäre Staatsgewalt aus, schliesslich ist derjenige souverän, der über den Ausnahmezustand entscheidet (*Carl Schmitt*). Immerhin erfuhr diese Ermächtigung eine milde Einschränkung: Die für alle Verordnungen und Erlasse des Fürsten erforderliche ministerielle Gegenzeichnung⁹⁶ war zumindest eine formale Vorgabe, die zugleich auch eine (wenn auch weder rechtlich noch politisch, aber faktisch durchsetzbare) Verantwortlichkeit des Gegenzeichnenden gegenüber dem Landtag begründete.⁹⁷

90 Vgl. die Gesetzesvorbehalte etwa in den §§ 6, 8, 17, 18, 21, 22, 49, 50 und 52 Konstitutionelle Verfassung 1862.

91 § 28 Konstitutionelle Verfassung 1862, wonach die Organisation der Staatsbehörde im Verordnungswege durch den Landesfürsten normiert wird.

92 Vgl. wiederum die Formulierung in § 123 Konstitutionelle Verfassung 1862, wonach der Fürst «*in Gemässheit der Verfassung und der Gesetze regieren*» sollte.

93 § 24 Konstitutionelle Verfassung 1862.

94 Teil VI.2.b.

95 *Geiger*, Geschichte, 293: *Beck*, Rechtsstaatliche Elemente der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862, in Mannhart/Bürgi (Hrsg.), Zukunft und Recht. Junge Rechtswissenschaft (2012), 189 ff.; *Beck*, Der Vorbehalt des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtssetzungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum» (2015).

96 § 29 Konstitutionelle Verfassung 1862.

97 Vgl. *Batliner*, Einführung, 37.

Die Konstitutionelle Verfassung enthielt in ihrem Zweiten Hauptstück (§§ 4–22) ferner einen **Grundrechtekatalog**⁹⁸ und zwar fünf Jahre vor Österreich, das erst mit dem Staatsgrundgesetz 1867⁹⁹ eine (allerdings umfangreichere) Grundrechtsordnung erhielt. Es handelte sich allesamt um Staatsbürger- und nicht um Menschenrechte, die primär auf die Begrenzung der Exekutive ausgerichtet waren. Gegenüber der Verwaltung boten die Grundrechte durchsetzbare Rechte,¹⁰⁰ allerdings fehlte noch ein Instanzenzug zu unabhängigen öffentlich-rechtlichen Gerichten. In Bezug auf den Gesetzgeber kam ihnen zudem nur eine «*programmatisch-appellative Funktion*»,¹⁰¹ nicht aber die Funktion als durchsetzbare Grundrechte zu. Dazu fehlte es an einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die eine effektive Durchsetzung der Rechte gegen den Gesetzgeber gewährleisten konnte.¹⁰² Der Gesetzgeber war aber zumindest objektiv-rechtlich an die Grundrechte gebunden und musste für ihre Gewährleistung sorgen.

Zusammengefasst erreichte die Konstitutionelle Verfassung von 1862 das zentrale Ziel der Konstitutionalisierungsbestrebungen des 19. Jhd., nämlich Teilung der Staatsgewalt und Beschränkung der monarchischen Machtfülle. Sie legte damit einen fruchtbaren Boden für eine schrittweise Demokratisierung und den Ausbau des Rechtsstaats. Die Verfassung fand denn auch in der Bevölkerung eine günstige Annahme, zumal sie im Vergleich zu anderen Verfassungen des Deutschen Bundes,

98 Beispielsweise Rechtsgleichheit (§ 7), Freiheit der Person und Religionsausübung (§ 8), Recht auf einen ordentlichen Richter (§ 9 Abs 1) sowie Vereinsrecht (§ 18). Freilich fehlten einige Grundrechte, wie z.B. die Gewissensfreiheit oder die Erwerbsfreiheit.

99 Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl 142/1867.

100 Vgl. § 19 Konstitutionelle Verfassung 1862, wonach jeder Landesangehörige berechtigt war, über «*das seine Interessen benachteiligende verfassungs-, gesetz- oder verordnungswidrige Benehmen oder Verfahren einer öffentlichen Behörde bei der unmittelbaren vorgesetzten Stelle Beschwerde zu erheben und solche nöthigenfalls bis zur höchsten Behörde zu verfolgen.*» S. ferner Fürstliche Verordnung vom 30. Mai 1871 über die Trennung der Justizpflege von der Administration (mit Amtsinstruktion für die Landesbehörden des Fürstentums Liechtenstein) sowie Gesetz vom 7. Mai 1931 über das Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Regierung.

101 Wille, Staatsordnung, 223.

102 Der durchaus weitsichtige § 122 der Verfassung, der bei Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Landtag eine Beschwerde an das deutsche Bundesschiedsgericht vorsah, war nicht auf Individualrechtsschutz ausgerichtet.

insbesondere zu jener Österreichs, durchaus freisinniger war. Die Kritik von *Wilhelm Beck* fünfzig Jahre später, der der liechtensteinischen Verfassung die Rechtsstaatlichkeit absprach, das Wahlsystem undemokratisch und die Rechte der Bürger für «*kümmertlich*» befand,¹⁰³ war in seiner mitunter polemischen Tragweite zwar überschüssend.¹⁰⁴ Allerdings muss der Befund über die Verfassung aus heutiger Sicht freilich ein gemischter bleiben: Zwar blieb im Grundsatz nichts Wichtiges im Staat (Verfassungsänderungen, Gesetzgebung, Budget) ausserhalb der Zustimmung und Kontrolle der Volksvertretung, war jeder hoheitliche Akt des Monarchen an eine verantwortliche ministerielle Gegenzeichnung gebunden und musste jeder hoheitliche Eingriff den grundrechtlichen Anforderungen entsprechen. Allerdings bedurfte jede Verfassungsänderung, jedes Gesetz, jede Ratifikation eines Staatsvertrages der Zustimmung des Monarchen, der überdies die Richter bestellte, die Exekutive dominierte und darüber hinaus mit seinem weitläufigen (Not-)Verordnungsrecht auch ohne Landtag regieren konnte. Aus dem ausdrücklich verankerten monarchischen Prinzip folgte ferner eine Vermutung für die Zuständigkeit des Monarchen in verfassungsrechtlich und gesetzlich nicht geregelten Bereichen oder mit anderen Worten: Die originäre *exekutive* Staatsgewalt war ihm gänzlich erhalten geblieben. Man darf bei dieser verfassungsrechtlich grundgelegten Dominanz des Monarchen¹⁰⁵ aber nicht die ausserrechtlichen Beschränkungen, denen er unterlag, übersehen: «*Rechtlich war die Macht des Monarchen stärker. Schöpfte er indessen seine Rechtsmacht voll aus, wurden Fragen nach der monarchischen Legitimität akut, ging Akzeptanz verloren und wurden demokratische Gegenkräfte mobilisiert.*»¹⁰⁶

Zu alledem kam es in der Zeit nach Einführung der Verfassung von 1862 ohnedies nicht. Dies dürfte auch an der Person des Monarchen gelegen haben. Johann II. wurde 1858 im Alter von 18 Jahren Regierender Fürst von Liechtenstein und blieb dies für 71 Jahre. Wie schon sein Vater Alois II. erkannte er die Notwendigkeit einer konstitutionellen Regelung und hielt den von ihm 1862 sanktionierten «Sozialvertrag»

103 *Beck*, Das Recht des Fürstentums Liechtenstein (1912), 14 und 25 f.

104 *Geiger*, Geschichte, 302.

105 *Bussjäger*, Art. 2 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 2.

106 *Batliner*, Einführung, 38.

ein. Historiker beschreiben ihn als «aufgeschlossen und wohlthätig»:¹⁰⁷ «Johann II. liess den Landtag gewähren und gab in den ersten Jahren allen seinen Beschlüssen statt. Mit grosszügigen finanziellen Zuwendungen und Hilfen unterstützte der Fürst öffentliche Projekte und Bauten. Unter den Bedingungen verbesserte sich bald auch die wirtschaftliche und kulturelle Situation des Landes. Das dankbare Volk gab Fürst Johann II. den Beinamen ‚der Gute‘.»¹⁰⁸

Das «Gute» war sicher auch, dass Liechtenstein trotz Verbundenheit mit Österreich (durch das Fürstenhaus und den Zollvertrag 1852) unter den «deutschen Einigungskriegen» der 1860er und 1870er Jahre kaum direkt hat leiden müssen. Den letzten militärischen Einsatz (gegen Italien) leistete das Land (vom Fürstenhaus und nicht vom Steuerzahler finanziert) mit 80 Mann im Juli 1866. Im September kehrten 81 Mann zurück: Es kam noch ein Österreicher mit, der im Land Arbeit suchte.¹⁰⁹ Das «Gute» muss nicht das «Grosse» sein. Mag auch zu der Zeit etwa «Preussens Gloria» ökonomisch und geopolitisch ihren Höhepunkt erreicht haben: Liechtenstein blieben derweil nicht nur viele Kriegstote erspart, sondern auch Militarismus, Kulturkampf oder Sozialistengesetze. Unter diesen Bedingungen konnten das Fürstentum und seine Bürger mit der Verfassung von 1862, verglichen mit nahezu allen europäischen Nachbarn, ein halbes Jahrhundert gut leben. Gleichzeitig konnte und wollte man sich aber auch nicht von den Entwicklungen im Rest Europas isolieren.

Der Erste Weltkrieg brachte für Liechtenstein kraft seiner «unbewaffneten Neutralität»¹¹⁰ und geringen strategischen Bedeutung zwar weder Menschen-, noch Gebiets- oder Souveränitätsverluste mit sich, wohl aber eine Phase grosser ökonomischer und letztlich auch politischer Unsicherheiten. Vom Kollaps der österreichischen Wirtschaft und Währung, aber auch von Blockaden und Handelsbarrieren der Entente wurde das kleine Land mitleidslos mitgerissen.¹¹¹ Der Untergang der Monarchie in Österreich sowie in Deutschland brachte denn auch wieder den Wunsch nach einer Neuordnung der Verfassung auf den Plan.

107 *Gilgen*, Fürst und Volk, in Frommelt/Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein* (2020), 217.

108 Ebd., 220; s.a. *Beattie*, *Liechtenstein. A Modern History* (2012), 30-39.

109 Vgl. *Beattie*, *History*, 33.

110 *Gstöhl*, *Souveränität und Abhängigkeit*, in Frommelt/Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein* (2020), 270.

111 *Beattie*, *History*, 45ff.

IV. Die Verfassung von 1921: Der «konstitutionell-monarchische Staat auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage»

1. Entstehung

Die Entstehung politischer Parteien (Volkspartei, Fortschrittliche Bürgerpartei), mehr aber noch das Ende des Ersten Weltkriegs, das in Deutschland und Österreich auf revolutionärem Wege zu Republiken führte, regte in Liechtenstein die Verfassungsdiskussion wieder an. So stellte *Wilhelm Beck* in der Landtagssitzung vom 14. Oktober 1918 fest: «*Es gehe ein demokratischer Zug durch die Welt, der auch vor den Schranken unseres Landes nicht halt mache.*» Allerdings war die Zustimmung der liechtensteinischen Bevölkerung zur monarchischen Staatsform weiterhin hoch, weswegen einerseits die Monarchie beibehalten, andererseits die Demokratisierung und Parlamentarisierung vorangetrieben werden sollte.¹¹² Also: Keine Revolution, sondern eine Reform. Der monarchische Konstitutionalismus sollte nur abgeschwächt, die Rechte des Volkes und Landtages hingegen ausgebaut werden.

War die Verfassung von 1862 noch stark an die deutschen und österreichischen Verhältnisse angelehnt, so vollzog Liechtenstein «*den Übergang zu seiner eigen- und einzigartigen Verfassung 1921 ganz allein.*»¹¹³ Fürst und Volkspartei (VP) einigten sich im Rahmen der **Schlossabmachungen vom September 1920** auf eine Neuordnung des Staats, die weitgehend den Forderungen der VP und der Opposition entsprach, insbesondere konstitutionelle Monarchie auf parlamentari-

112 Im Detail *Quaderer*, Liechtenstein nach dem Ersten Weltkrieg, *Studia Historica Brunensia* 2020/67, 61 ff.; *Wille*, Staatsordnung, 146 ff.

113 *Geiger*, Geschichte, 41.

scher und demokratischer Grundlage, ausdrückliche Verankerung der Staatsgewalt in Fürst *und* Volk, Ernennung der Regierung durch den Fürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag, Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung, direkte Wahl des Landtags,¹¹⁴ das Recht der Bürger auf Initiative und Referendum betreffend (Verfassungs-)Gesetze und Schaffung des StGH. Obgleich damit eine Fundamentalreform¹¹⁵ der Verfassung ins Werk gesetzt wurde, stellt sich die Verfassung 1921 formal nur als «Revision» der Konstitutionellen Verfassung 1862 dar und zwar nach dem Verfahren gem. § 121 leg cit: So liest man in der Präambel denn auch, dass die alte Verfassung «*mit Zustimmung Unseres Landtages*» in «*folgender Weise geändert worden ist*».

2. Kontinuität und Wandel

Es zeigt sich darin erneut die Flexibilität und Resilienz des europaweit einzigartigen Zusammenwirkens von Fürst und Volk(svertretung) sowie von Verfassungskontinuität und Verfassungswandel. Die Verfassung 1921 verbindet Bewährtes mit grundlegend Neuem, sie schliesst an die Tradition paktierter Verfassungsgesetzgebung an, stellt diese aber auch auf eine neue formalrechtliche Grundlage – und gilt in weiten Teilen noch bis heute.

Der Anschluss an die **Bestimmungen über die Verfassungsänderung** der Konstitutionellen Verfassung 1862 zeigt Kontinuität¹¹⁶ in der Frage des *pouvoir constituant*: Dieser liegt auch nach der neuen Verfassung, die selbst vom Landtag einstimmig angenommen wurde, bei diesem (bzw. dem Volk) und dem Fürsten, dem das Sanktionsrecht weiterhin vorbehalten bleibt. Die beiden noch in der Verfassung von 1862 nicht ausdrücklich offen gelegten Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Staates scheinen nunmehr auch im 1. Hauptstück klar auf: Das «*Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*» und die «*Staatsgewalt ist*

114 Vgl. dazu schon die Landtagswahlordnung vom 21.1.1918, LGBl 4/1918.

115 Wille, Staatsordnung, 174: «*Totalrevision*».

116 Dies zeigt sich auch daran, dass der «neue» Art. 111 Verfassung 1921 weitgehend dem § 121 der Konstitutionellen Verfassung 1862 entsprach.

im Fürsten und im Volke verankert»¹¹⁷ und nicht mehr im Landesfürsten allein. Die Befugnisse von Volk und Landtag leiten sich daher auch ausdrücklich nicht mehr aus der fürstlichen Souveränität, sondern aus der Volkssouveränität ab. Die Verfassung stellt also dem Fürsten das Volk als gleichwertigen Träger der Souveränität zur Seite. Damit wird einerseits die geschichtliche Tradition und Identität des Fürstentums gewahrt, andererseits den Forderungen nach stärkerer demokratischer Teilhabe des Volkes sowie rechtsstaatlichen und gewaltenteilenden Zielsetzungen entsprochen.¹¹⁸

Der europaweit einzigartige «**elliptische Staatstypus**» mit zwei Legitimationssträngen wurde somit verfassungsrechtlich ausdrücklich verankert, die legitimierungstheoretischen Konsequenzen blieben aber offen: «*[Die Verfassung] lässt die heikle Frage, woher die Staatsgewalt kommt, von wo sie ausgeht, unbeantwortet, zumindest in einer gewissen Schwebelage.*»¹¹⁹ Dazu einige Anmerkungen: Art. 2 Verfassung 1921 kommt unbestritten insofern normative Bedeutung zu, als er sowohl das monarchische als auch das demokratische Prinzip gleichermaßen als Strukturelemente der Verfassung absichert.¹²⁰ Allerdings ist der Gehalt des demokratischen Grundprinzips, das auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufbaut, deutlicher als jener des monarchischen Prinzips: Es darf, von verfassungsrechtlich explizit verankerten Ausnahmen abgesehen (z.B. Notverordnungsrecht gem. Art. 10 LV), «*keinen Akt der Vollziehung geben, der nicht seine Grundlage in einer Entscheidung des Volkes oder des Landtages hat und der nicht demokratischer und parlamentarischer Kontrolle unterliegt.*»¹²¹ Hinsichtlich des monarchischen Prinzips ist hervorzuheben, dass die Legitimationsgrundlagen der fürstlichen Herrschaft schon seit 1848 schwankend geworden sind. Das in

117 Art. 2 Verfassung 1921.

118 *Winkler*, Verfassungsrecht in Liechtenstein: Demokratie, Parlamentarismus, Rechtsstaat, Gewaltenteilung und politische Freiheit in Liechtenstein aus verfassungsrechtlichen, verfassungsrechtsvergleichenden, verfassungsrechtspolitischen und europarechtlichen Perspektiven (2001), 32; *Batliner*, Einführung, 43.

119 *Batliner*, Einführung, 43.

120 Vgl. etwa StGH 1986/10 Erw. 4.

121 *Bussjäger*, Art. 2 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 39.

der Verfassung 1921 angerufene «Gottesgnadentum»¹²² mit einer grundsätzlich allumfassenden Souveränität des Monarchen vermochte seither nicht mehr zu überzeugen. Der Verfassungsprozess bis 1921 war denn auch durch eine zunehmend wichtiger werdende Beteiligung des liechtensteinischen Volks bzw. seiner Vertreter geprägt, die sich insbesondere in § 121 Konstitutionelle Verfassung bzw. Art. 111 Verfassung 1921 über das Zustimmungsrecht der Volksvertretung zu Verfassungsänderungen und (seit 2003) im Recht der Bevölkerung zur Abschaffung der Monarchie äussert. Die zentrale Legitimationsgrundlage des Fürsten ist daher nicht mehr das Gottesgnadentum, sondern die im Hinblick auf direkt-demokratische Selbstbestimmung nahezu einzigartige «*Fundierung des Fürstenhauses im liechtensteinischen Volk*»¹²³. Die elliptische Staatsvorstellung hat sich im Ergebnis (und anders als Art. 2 Verfassung 1921 insinuiert) aus legitimationstheoretischer Sicht zunehmend zu einer monistischen, auf der Volkssouveränität ruhenden, verdichtet.

Die Verfassung 1921 normiert ferner in Art. 7, dass der Landesfürst als «*Oberhaupt des Staates*» «*sein Recht an der Staatsgewalt in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze*» ausübt. Daraus ergibt sich zweierlei: Die Formulierung «*sein Recht*» schliesst unmittelbar an Art. 2 Verfassung 1921 an, wonach die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk verankert ist. Es mag sich zwar insofern um eine (geteilte) originäre Staatsgewalt handeln, der Landesfürst wird aber im selben Satz an die Verfassung und die gesamte Rechtsordnung gebunden. Das bedeutet, dass der Fürst *pouvoir constitué* ist, wie es schon die Konstitutionelle Verfassung 1862 angedeutet hat. Das Recht des Landesfürsten ist daher «*kein undifferenzierter Machtanspruch, sondern resultiert aus den ihm von der Verfassung anvertrauten Befugnissen*»¹²⁴ und ist somit im Legalitätsprinzip verankert und von diesem begrenzt. Der Fürst kann sich daher nicht (mehr) auf seine Machtvollkommenheit stützen, sondern muss seine Kompetenzen aus der Verfassung entnehmen: «*Seine Macht liegt damit nicht mehr vor oder ausserhalb einer lediglich herrschaftsmodifizierenden Verfassung, wie das*

122 S. die Präambel: «*Wir, Johann II. von Gottes Gnaden souveräner Fürst zu Liechtenstein [...]*» oder eben Art. 7 Abs. 2 Verfassung 1921 («*gebeiligt*»).

123 *Batliner*, Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921, in Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat, aktuelle und grundsätzliche Probleme* (1993), 289.

124 *Bussjäger*, Art. 7 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), *Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung* (2015), Rz. 29.

*für die Konstitutionelle Verfassung von 1862 kennzeichnend gewesen ist. Sie ist nur noch verfassungsmässig abgeleitete Macht, also Macht, die eben in der Verfassung ihre Begründung finden muss.»*¹²⁵ Insofern kann es auch keine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Landesfürsten geben.

Allerdings äussert sich das **monarchische Prinzip** in der Verfassung 1921 im Fortbestehen wesentlicher Elemente, insbesondere:

- Art. 9 Verfassung 1921 normiert bis heute: *«Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.»* Somit wurde das Sanktionsrecht des Landesfürsten, das in der Verfassung von 1862 noch nicht vorgesehen war, aber in § 2 *leg cit*¹²⁶ indirekt Deckung fand, ausdrücklich als Ermächtigung in der Verfassung verankert. Abgesehen davon wurde aber der Einfluss des Landesfürsten auf die Gesetzgebung reduziert: Die Verfassung 1921 verzichtet etwa auf das Ernennungsrecht von Abgeordneten durch den Fürsten.
- Beibehalten blieb auch das Recht des Fürsten, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und aus erheblichen Gründen zu vertagen oder aufzulösen.¹²⁷ Allerdings wurde diesem fürstlichen Privileg ein Recht des Volkes auf Einberufung und Auflösung gegenübergestellt.¹²⁸ Ein Selbstversammlungsrecht oder Selbstauflösungsrecht des Landtages ist bis heute nicht vorgesehen.¹²⁹
- Auch das äusserst weitgehende Notverordnungsrecht¹³⁰ blieb 1921 dem Wortlaut nach erhalten.¹³¹ Vorstösse, wonach Notstandsmass-

125 Wille, Staatsordnung, 184.

126 *«Der Landesfürst ist Oberhaupt des Staates, vereint in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.»*

127 Eine Vertagung, Schliessung oder Auflösung kann dabei nur mehr vor dem versammelten Landtag ausgesprochen werden.

128 Art. 48 Abs. 2 und 3 Verfassung 1921.

129 Näher dazu *Bussjäger*, Art. 48, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 14 und 54.

130 Teil VI.2.b.

131 S. Art. 10 Verfassung 1921.

- nahmen der nachträglichen Zustimmung des Landtages bedürfen, wurden im Landtag selbst abgelehnt.¹³²
- Ferner normiert Art. 7 Verfassung 1921 in Anschluss an § 2 Abs. 2 Konstitutionelle Verfassung 1862, dass die Person des Landesfürsten «*unverletzlich*» sei.¹³³ Die verfassungsrechtliche Festschreibung der politischen und strafrechtlichen Unverletzlichkeit des Monarchen¹³⁴ war der historische Preis für die Kernforderung des Konstitutionalismus, nämlich die Unterstellung des Monarchen unter die Verfassung. Sie umfasst aber eben nur die Person des Landesfürsten, nicht aber dessen Hoheitsakte.¹³⁵ Zudem wurde das die Immunität und die Unverantwortlichkeit teilweise ausgleichende Gegenzeichnungsrecht fortgeführt, allerdings unter anderen Rahmenbedingungen: «*Realiter [...] hat die Gegenzeichnung 1921 ein anderes Gewicht erhalten, seitdem der Regierungschef nicht mehr ein vom Fürsten allein bestellter fürstlicher Funktionär ist (§ 27 Verfassung 1862), sondern ein von den politischen Parteien und dem Parlament ausgewählter und vorgeschlagener gebürtiger Liechtensteiner, der vom Fürsten hernach ernannt wird (Art. 79 Verfassung).*»¹³⁶

Gleichzeitig wurde die **Stellung des Volks und seiner Vertretung** in vielerlei Hinsicht deutlich gestärkt:

- Die Bestellung der Regierung wird wie eben erwähnt gemeinsam mit dem Fürsten ausgeübt, womit dessen Prerogative in der Exekutive

132 Wille, Staatsordnung, 171.

133 Heute Art. 7 Abs. 2 LV: «*Die Person des Landesfürsten untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich.*»

134 Bzw. seit der Novelle 2003 auch des Erbprinzen als Stellvertreter.

135 Bussjäger, Art. 7 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 48 ff.

136 Batliner, Schichten, 291.

- weiter schwand.^{137,138} Vergleichbar mit dem Zugewinn an Einfluss bei der Regierungsbestellung stärkte die Verfassung 1921 die Rolle des Landtags auch bei der Richterbestellung: Auch diese wurde grossteils in die gemeinsame Hand von Landtag und Fürst gelegt.¹³⁹
- Schweizerisch beeinflusst waren die mit der Verfassung 1921 gewährten direkt-demokratischen Rechte betreffend die Verfassungs- und Gesetzesinitiative und das Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzreferendum.¹⁴⁰ Dem Volk kommt seither neben der indirekten Mitwirkung durch den Landtag auch die direkte Teilhabe am demokratischen Rechtsetzungsprozess zu.¹⁴¹
 - Eine Totalrevision erfuhr auch das Rechtsschutzsystem: So wurde nicht nur eine mit dem österreichischen VwGH vergleichbare Verwaltungsbeschwerde-Instanz eingerichtet,¹⁴² die für Beschwerden gegen Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung zuständig war, sondern überdies der StGH, der auch die Gesetzgebung einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterwerfen sollte.¹⁴³ Auch dieser orientierte sich am österreichischen Vorbild, nämlich am 1919 geschaffenen

137 Art. 79 Verfassung 1921.

138 Allerdings kannte die Verfassung weder eine Regelung über den Rücktritt der Regierung noch eine ausdrückliche Bestimmung über deren Entlassung, was zum Streit in der Frage führte, ob der Landesfürst bzw. Landtag eine Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder entlassen kann, die das Vertrauen des jeweils anderen Organs geniessen. Unbefriedigende Folge dieses Streits war, dass dem Landesfürst nur die *ultima ratio* der Auflösung des Landtags und somit der indirekten Beendigung des Amtes der Regierung als Zeichen seines fehlenden Vertrauens in diese verblieb. S. dazu *Amelunxen*, Fürst und Staatsgewalt in Liechtenstein (1982), 15. Zur heutigen Rechtslage noch genauer: Teil V.3.b.cc.

139 Gem. Art. 97 Abs. 2 Verfassung 1921 wurden der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerde-Instanz vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages und die zwei Rekursrichter von Letzterem ernannt. Ähnliches war für die Richter des Obergerichtes und des Obersten Gerichtshofes vorgesehen (Art. 102 Abs. 3 leg cit). Die Mitglieder des StGH wurden hingegen allein vom Landtag gewählt (Art. 105 leg cit).

140 Art. 64 bis 66 Verfassung 1921.

141 Bemerkenswert ist dabei, dass im Verfassungsentwurf von Prinz Karl die direkt-demokratischen Mitbestimmungsrechte deutlich weiter ausgebaut waren als im Entwurf von *Wilhelm Beck* (s. *Marxer*, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis [2018], 85). Auch hier deutet sich der «Sonderweg» Liechtensteins an, der anstelle einer rein parlamentarischen Monarchie eine Konkordanz zwischen Fürst und Volk anstrebt.

142 Art. 97 Verfassung 1921.

143 Art. 104 Abs. 2 Verfassung 1921.

österreichischen VfGH.¹⁴⁴ Mit der österreichischen Rechtsentwicklung vergleichbar ist ferner die Einführung eines strengen Legalitätsprinzips für das Handeln der Regierung.¹⁴⁵

- Die Grundrechte der Verfassung von 1921 wurden in mehrfacher Hinsicht ausgebaut: Sie blieben zwar ganz in der Tradition des frühen und späteren deutschen Konstitutionalismus Staatsbürger- bzw. Landesangehörigen-Rechte, waren also keine universalen Menschenrechte. Auch blieb weitgehend die programmhafte Diktion der Konstitutionellen Verfassung 1862 bestehen, allerdings hat sich deren Rechtsqualität mit Blick auf den Ausbau des Rechtsschutzsystems verändert: Mit der Einrichtung des StGH¹⁴⁶ haben die Grundrechte die Qualität von auch gegenüber dem Gesetzgeber einklagbaren und durchsetzbaren Rechten erlangt. Zudem wurde ihr Umfang erweitert.¹⁴⁷

Zusammengefasst war die Verfassung 1921 der entscheidende Schritt Liechtensteins auf dem Weg zu einer **rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassung**, deren Erarbeitung auch deswegen eine beachtliche Leistung für einen Kleinstaat ist, weil sie trotz Anschluss an die westeuropäische Konstitutionalisierungsphase nach dem Ersten Weltkrieg die selbständige Verfassungstradition in Liechtenstein beibehalten hat. Die liechtensteinische Verfassung blieb auch in den folgenden 100 Jahren ein lebendiges Instrument, das Stabilität durch stetigen Wandel garantierte. Die Verfassung wurde bis heute über 40mal novelliert, ohne dass dadurch die Funktion der Verfassung, durch Kontinuität der Grundordnung und durchsetzbare Spielregeln für das Verhalten des Staates erwartungsstabilisierend und vertrauensbildend zu wirken, in Frage gestellt wurde.¹⁴⁸ Die Novellen betrafen etwa das Wahlrecht, die Volksrechte, die Zahl der Abgeordneten des Landtags oder den Grundrechtekatalog, insbesondere im Hinblick auf die spät erfolgende formelle Gleichstel-

144 Eingerichtet mit StGBI 48/1919.

145 Art. 92 Verfassung 1921.

146 Art. 104 Verfassung 1921.

147 Z.B. Art. 36 leg cit (Handels- und Gewerbebefreiheit).

148 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in Liechtenstein Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 21.

lung von Frauen und Männern.¹⁴⁹ Der Verfassungsgeber hat dabei auch stets von fugitiven Verfassungsbestimmungen abgesehen: Die Verfassung blieb daher – anders als die unübersichtliche österreichische Verfassung – zum Grossteil in einer Urkunde konzentriert.

3. Ausdifferenzierung der Verfassungsschichten

Drei bedeutsame, verfassungsrechtlich relevante Entwicklungen fanden allerdings ausserhalb der Verfassung 1921, nämlich auf völkerrechtlicher Ebene statt: Der Zollvertrag mit der Schweiz, die EMRK und das EWR-Abkommen führten nicht nur zu einer materiellen Anreicherung der liechtensteinischen Verfassungsordnung, sondern zudem zu einer Ausdifferenzierung des Stufenbaus der Rechtsordnung.

Der **Zollvertrag mit der Schweiz (ZV)** wurde nach Inkrafttreten der Verfassung 1921 durch LGBI 1923/24 kundgemacht und stand damit *zumindest* auf Gesetzesstufe. Dem Vertrag kommt aber nach heutiger herrschender Lehre darüber hinaus aufgrund seines qualifizierten Inhalts, namentlich der Übertragung von hoheitlichen Rechtssetzungsbefugnissen, «*Übergesetzesrang*» zu.¹⁵⁰ Dies wird damit erklärt, dass ansonsten die mit dem ZV bezweckte automatische und integrale Rechtsrezeption ganz oder teilweise vereitelt wäre.¹⁵¹ Aus der Sicht des Stufenbaus der Rechtsordnung steht der ZV somit im «**Mezzaninrang**», also zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht.¹⁵² Soweit aber darüber hinaus vertreten wird, dass einzelne verfassungsändernde Bestimmungen des ZV «*mindestens auf Verfassungsstufe*» stün-

149 Vgl. LGBI 22/1971 (authentische Interpretation des Begriffs «Landesangehörige»); ferner LGBI 81/1992.

150 Vgl. eingehend *Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (2003), 275 ff.

151 *Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, Archiv des Völkerrechts 1998/2, 98 (112).

152 Vgl. etwa BuA 2003/95: «*Im Hinblick auf den Zollvertrag mit der Schweiz ist darauf hinzuweisen, dass dieser materielle Verfassungsrelevanz hat und somit mangels formellem Verfassungscharakter im Rang zwischen der Verfassung und den Gesetzen steht*».

den,¹⁵³ ist dem zu entgegnen, dass seit der Verfassungsreform 2003 der StGH gem. Art. 104 Abs. 2 LV iVm Art. 22 f. StGHG¹⁵⁴ zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen wie dem ZV berufen ist.¹⁵⁵ In diesem Zusammenhang hat der StGH ausgesprochen, dass der Verfassungsgeber mit der Einführung der neuen Prüfungskompetenz «den Staatsverträgen zwangsläufig nur [noch] Unterverfassungsrang» einräumt.¹⁵⁶ Daraus ergibt sich eine «klare Hierarchie der Verfassung gegenüber Gesetzen und Staatsverträgen»¹⁵⁷ oder – gegenüber der Rechtslage zuvor – eine Umgestaltung der Normenhierarchie dergestalt, dass Verfassungsrecht jedenfalls Staatsverträgen wie dem ZV vorgeht.¹⁵⁸ Damit hat der liechtensteinische Verfassungsgesetzgeber entschieden, dass Staatsvertragsrecht *per se* keinen Verfassungsrang (also den gleichen Rang wie die Verfassung 1921) für sich beanspruchen kann,¹⁵⁹ er hat aber Konstruktionen wie den Mezzaninrang nicht ausgeschlossen. Was bedeutet das nun für den Stufenbau? Da dem ZV «Übergesetzesrang» zukommt, kann er als Teil der liechtensteinischen Verfassungsordnung angesehen werden, die damit eine Ebene unterhalb der Verfassung 1921 kennt oder m.a.W.: Rechtsnormen im «Mezzaninrang» gehören auch

153 Vgl. m.w.N. Kley, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (1998), 54 mit Verweis u.a. auf Batliner, Schichten, 298; ferner Wille, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in Bruha/Pällinger/Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven (2005), 121, Fn. 56, wonach die in Art. 27 f ZV grundgelegte Erhebung schweizerischer Gerichte zur Letztinstanz bei Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare schweizerische Bundesgesetzgebung eine Abweichung von der in den Art 95 ff. LV festgelegten Gerichtszuständigkeit bedeutet.

154 LGBl 2004/32, LR 173.10.

155 Anders noch StGH 1993/4 (vor der Verfassungsreform 2003).

156 StGH 2004/45, Erw. 2.1.

157 *Bussjäger*, Einführung, Rz. 151; *Wille*, Abkommen, 119.

158 *Schiess Rütimann*, Die Stellung der EMRK in Liechtenstein, Jusletter Februar 2019, 33 f.

159 Sodann fügt sich der ZV in den Rahmen des Art. 8 Abs. 2 LV ein und ist insofern einerseits verfassungsrechtlich begründet, gleichwohl aber auch verfassungsrechtlich eingehegt. Mit seiner Zustimmung zum ZV am 26. Mai 1923 hat der Landtag allen Regelungen des ZV betreffend die Übernahme des schweizerischen Rechts und den entsprechenden Kompetenzen der Regierung zugestimmt. Er hat damit gem. Art. 8 Abs. 2 LV über Staatshoheitsrechte (diesfalls gesetzgeberische Hoheitsrechte) verfügt, aber eben keine formelle Verfassungsänderung bewirkt.

zur Verfassungsordnung, weil sie über einfachen Gesetzen oder (bloss) gesetzesrangigen Staatsverträgen stehen.

Die Diskussion um den Rang des Zollvertrags erklärt wohl auch die Unsicherheiten, die mit dem Rang der 1982 ratifizierte EMRK in der liechtensteinischen Rechtsordnung verbunden sind. Mal wird ihr «*faktischer Verfassungsrang*»¹⁶⁰, mal «echter» Verfassungsrang, also derselbe Rang wie die Verfassung 1921, zugebilligt. Es dürfte mittlerweile ausser Frage stehen, dass die EMRK zumindest wegen ihrer *materiellen* Bedeutung dem Verfassungsrecht zugehörig ist. Mit guten Gründen kann sodann vertreten werden, dass der Verfassungsgeber der EMRK anlässlich der Verfassungsrevision von 2003 den Verfassungsrang nicht entziehen wollte.¹⁶¹

Weitaus erheblichere Folgen für den liechtensteinischen Stufenbau hatte das **EWR-Abkommen**, dem (soweit unmittelbar anwendbar) Anwendungsvorrang vor sämtlichem nationalen Recht und damit auch vor der Verfassung zukommt. Das primäre EWR-Recht ist damit jedenfalls dem Verfassungsrecht zugehörig, wenn man dieses als übergesetzliches Recht unabhängig von seiner Herkunft definiert. In diesem Zusammenhang hat der StGH allerdings eine bemerkenswerte Judikatur entwickelt, wonach das EWR-Recht den Strukturprinzipien der liechtensteinischen Verfassung untergeordnet ist (insbesondere monarchisches und demokratisch-parlamentarisches Grundprinzip, Grundrechtsordnung, Rechtsstaatsprinzip und Gewaltenteilung).¹⁶² So hat der StGH dem Vorrang des EWR-Rechts vor dem Landesrecht dort Grenzen gesetzt, wo «*Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung tangiert*» würden.¹⁶³ Er hat damit eine neue Verfassungsebene entwickelt, die offensichtlich an den österreichischen Stufenbau angelehnt ist. Im Unterschied etwa zur österreichischen Rechtslage, die den

160 *Bussjäger*, Einführung, Rz. 135. Ähnlich auch einzelne Lehrmeinungen in Bezug auf das Verhältnis der EMRK zum dt Grundgesetz: *Zehetgruber*, Die EMRK, ihre Rechtsstellung sowie die Entscheidungen des EGMR im Stufenbau der deutschen Rechtsordnung, ZJS 2016/1, 53 f.

161 Umfassend zu dieser Diskussion *Schiess Rütimann*, Jusletter Februar 2019, 1 ff.

162 Zum EWR-Recht: StGH 2006/94, Erw. 2.1.; StGH 2013/196, Erw. 4. ff. Zu den Strukturprinzipien: *Bussjäger*, Einführung, Rz. 78 ff.

163 StGH 1998/61, Erw. 3.1. Siehe auch StGH 2007/127, Erw. 4.2; StGH 2008/36, Erw. 2.1.; StGH 2011/200, Erw. 3.2; StGH 2013/196, Erw. 2.5.1. S. dazu auch *Bussjäger*, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ 2006, 140 ff; *Bussjäger*, Der EWR aus der Perspektive der nationalen Gerichte, in Müller/Schroeder (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationszenarium auf dem Prüfstand, EuR Beiheft 1/2020, 159 (162 f.).

Grundprinzipien ausdrücklich erhöhte Bestandskraft auch gegenüber «einfachem Verfassungsrecht» zuweist,¹⁶⁴ existiert für die Änderung, Einführung oder Abschaffung der liechtensteinischen Grundprinzipien allerdings kein besonderes Verfahren. Eine obligatorische Volksabstimmung wie in Österreich ist damit zwar nicht vorgesehen, wohl aber wird die Unterlassung eines Verfassungsreferendums¹⁶⁵ bei der Änderung von Grundprinzipien kaum zu rechtfertigen sein.¹⁶⁶ Sodann ist eine «*strukturprinzipienkonforme Interpretation*» anerkannt,¹⁶⁷ die sich wohl auch auf die Auslegung «einfachen Verfassungsrechts» bezieht oder m.a.W.: Alle Rechtsnormen der liechtensteinischen Rechtsordnung sind im Lichte der Grundprinzipien auszulegen.

Somit weist das liechtensteinische Verfassungsrecht mehrere Ebenen auf: Zunächst das «einfache Verfassungsrecht» und die «Grundprinzipien». Bezieht man dann noch übergesetzesrangige völkerrechtliche Abkommen wie das EWR-Abkommen und den ZV in die Verfassungssystematik ein, so ergibt sich folgende Normenhierarchie:¹⁶⁸

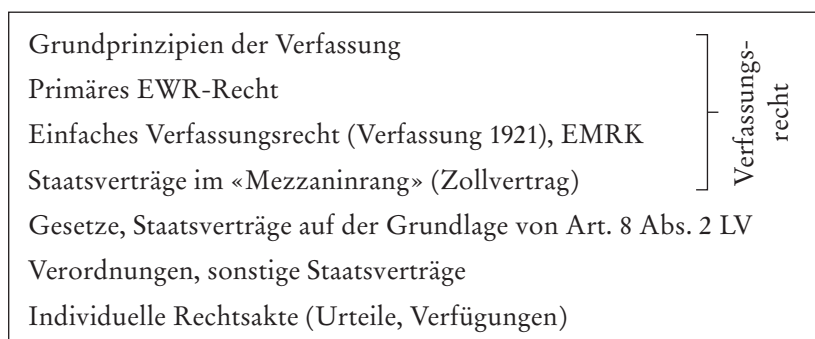


Abbildung 1¹⁶⁹

164 Art. 44 Abs. 3 B-VG, wonach die Änderung, Abschaffung oder Einführung eines Grundprinzips neben der parlamentarischen Verfassungsmehrheit eine Volksabstimmung erfordert.

165 Vgl. Art. 66 Abs. 2 LV.

166 *Bussjäger*, Art. 66 in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2017), Rz. 54, wonach der Landtag mit Dringlichkeitsklärung das Verfassungsreferendum umgehen kann.

167 *Bussjäger*, Einführung, Rz. 61 f.

168 Vgl. *Bussjäger*, Einführung, Rz. 156. Zur Einordnung der Fürstlichen (Not-) Verordnungen (Art. 10 LV) vgl. Teil V. 3. b. aa.

V. Die Verfassungsnovelle von 2003

1. Überblick

Dass das Fürstentum Liechtenstein dieses Jahr auf verschiedene Weise 100 Jahre Verfassung von 1921 würdigt, ist – wie in der Einleitung bemerkt – historisch-vergleichend aussergewöhnlich. Tatsächlich gilt die Verfassung von 1921 noch heute in ihren wesentlichen Grundsätzen – überwiegend sogar wortgenau – nach wie vor. Vor allem der zentrale Art. 2 LV blieb bis heute unverändert: «*Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage [...]; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt*».

Gleichwohl kam es in den letzten einhundert Jahren zu einer Reihe bedeutender Verfassungsänderungen, vor allem im Hinblick auf staatsorganisationsrechtliche Fragen der «demokratischen und parlamentarischen Grundlage». So etwa die Einführung des Verhältniswahlrechts (1939), die Änderung der Grösse, Bestellung und Amtsdauer der Regierung (1965), die Einführung des Frauenwahl- und Stimmrechts (1984), die Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten (1988), die Gleichstellung von Mann und Frau (1992) und die Einführung des Staatsvertragsreferendums (1992).¹⁷⁰

170 Hinzu kommen Fälle «*echter authentischer Interpretation der Verfassung durch den Verfassungsgeber*» auf dem Wege von Verfassungsgesetzen etwa zur Mandatsdauer des Landtages oder zur Legaldefinition von «Landesangehörigen», s. *Winkler*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven (2003), 263 f.

2. Entstehung

Indirekt war die Frage des Staatsvertragsreferendums auch Anlass zu einer intensiven **verfassungspolitischen Debatte** im Land, die eine grundlegende Überarbeitung zum Ziel hatte und nach gut zehn Jahren im März 2003 zur Annahme der «Fürsteninitiative» durch das Volk führte.

Im Oktober 1992 kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen Fürst Hans-Adam II. und Teilen der Regierung sowie des Landtags die Terminierung der Volksabstimmung zum EWR-Beitritt betreffend.¹⁷¹ Der Fürst, ein klarer Befürworter der ökonomischen Öffnung des Landes, trat für eine Abstimmung im Land ein, die vor der ebenfalls anberaumten EWR-Abstimmung in der Schweiz liegen sollte. Er untermauerte dies mit der Drohung, notfalls die Regierung zu entlassen und den Landtag aufzulösen. Schon am nächsten Tag traf sich ein spontan gebildetes «*Überparteiliches Komitee für Monarchie und Demokratie*» mit dem Fürsten, um die Lage zu klären. Am Ende beliess man es beim Termin des liechtensteinischen Urnengangs nach dem der Schweizer, aber man war sich einig, das Land vom Vorteil des eigenen EWR-Beitritts zu überzeugen, selbst wenn die Schweizer anders entscheiden würden.¹⁷²

Auch wenn sich hier wiederum die Stärke des Kleinstaats Liechtenstein zeigte, in kurzer Zeit auf kurzem Weg eine pragmatische (und am Ende erfolgreiche) Lösung zu finden, blieb doch als Ergebnis der ungewohnt heftigen «Oktober-Krise» von 1992 auf *allen* Seiten das Verlangen, Unklarheiten der Verfassung von 1921 hinsichtlich der Kompetenzen der Staatsorgane (Fürst und Volk, Regierung und Landtag, sowie Gerichte) nicht nur in Bezug auf die Aussenpolitik, sondern grundsätzlich zu klären.

171 Zur Geschichte dieser «Staatskrise» bzw. «Verfassungskrise», s. *Waschkubn*, System, 110 ff; *Beattie*, History, 213 ff.

172 So kam es denn auch. Mit sehr knapper Stimmenmehrheit, aber recht klarer Ständemehrheit, entschieden sich die Schweizer gegen den EWR-Beitritt; nur eine Woche später stimmten die Liechtensteiner dennoch für ihren Beitritt. Das machte komplizierte Verhandlungen nötig, da Liechtenstein mit der Schweiz über Zoll- und Währungsabkommen rechtlich verbindlich integriert bleiben wollte, aber nun ebenso verbindlich den «acquis» des EU-Binnenmarkts über den EWR umsetzen musste. 1995 konnte der EWR-Beitritt, wiederum durch recht klare Mehrheit in einer Volksabstimmung zum Staatsvertrag, realisiert werden (s. *Wohlgemuth*, Die Zukunft Liechtensteins in Europa [2018], 11 ff.).

Im März 2003 fand schliesslich die seit November 1992 «*zunehmend intensiver gewordene Auseinandersetzung um die [...] Verfassungsreform ihren rechtsgültigen Abschluss*».173 Diese gut zehn Jahre waren geprägt von intensiven Vernehmlassungen, informellen Konsultationen und öffentlichen Anhörungen, Berichten von Verfassungskommissionen bzw. -ausschüssen, die in immer wieder intern und mit den anderen Seiten diskutierten und abgeänderten Vorlagen der Regierung, Positionierungen der Parteien und Vorschlägen aus dem Fürstenhaus mündeten.

Am Ende stand 2002 ein **Kompromissentwurf als Regierungsvorlage**, dem auch eine Mehrheit des Verfassungsausschusses des Landtags zustimmte. Die für Verfassungsänderungen notwendige Dreiviertel-Mehrheit des Landtags schien indes nicht gesichert. Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois meldeten diesen Entwurf im August nunmehr als Verfassungsinitiative von Landesbürgern nach Art. 64 Abs. 4 LV bei der Regierung an (sog. «**Fürsteninitiative**»). Im Oktober wurde vom Komitee «Verfassungsfrieden» ebenfalls ein formuliertes Initiativbegehren auf Abänderung der Verfassung angemeldet (sog «**Friedensinitiative**»). Beide Begehren wurden von Regierung und Landtag und letztlich auch StGH¹⁷⁴ als vereinbar mit Landesverfassung und Staatsverträgen befunden und erreichten danach die notwendigen Unterschriften zur Einbringung (6.240 für die «Fürsteninitiative»; 2.199 für die «Friedensinitiative»). Bei Beratung der beiden Initiativbegehren fand der Initiantentwurf des Fürstenhauses sodann zwar eine Mehrheit im Landtag, aber mit 13 von 25 Stimmen nicht die erforderlichen Dreiviertel (der Gegenentwurf erhielt nur sechs Stimmen).

Deshalb waren die Initiativen einer **Volksabstimmung** zu unterziehen. Diese fand im März 2003 statt¹⁷⁵, erstmals nach dem 1987 ein-

173 *Winkler*, Verfassungsreform, VII, der auf den folgenden Seiten auch eine Chronologie der Ereignisse anfügt. S. auch *Beattie*, History, 222 ff.

174 Anlass war eine Reihe von Beschwerden gegen den Feststellungsbeschluss des Landtages. Bezweifelt wurde etwa die «Einheitlichkeit der Materie» beider Initiativen, die Vereinbarkeit der Fürsteninitiative mit Staatsverträgen (vor allem der EMRK) oder die Berechtigung des Fürsten und Erbprinzen zur Einreichung der Initiative. Der StGH wies diese im Dezember 2002 zurück (StGH 2002/67). Hierzu ausführlich *Winkler*, Verfassungsreform, 145 ff.

175 Zu den Debatten um diese Volksabstimmung ausführlich *Marxer*, Demokratie, 394 ff.

geführten Verfahren des «*doppelten Ja mit Zusatzfrage*».¹⁷⁶ D.h., die Bürger konnten beiden Fragen zur selben Materie zustimmen; finden beide Vorschläge eine Mehrheit, gibt die Auszählung der Stichfrage den Ausschlag.¹⁷⁷



Ämtlicher Stimmzettel

Volksabstimmung

vom Freitag, 14. und Sonntag, 16. März 2003

Über die Initiativbegehren zur Abänderung der Landesverfassung

Frage	Antwort (bitte ankreuzen)	Falls Ihr mehr als einem Vorschlag zustimmt, welchem dieser Vorschläge gebt Ihr den Vorzug? (bitte ankreuzen)
Wollt Ihr den Entwurf der Initianten S.D. Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein und S.D. Erbprinz Alois von Liechtenstein zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Wollt Ihr den Entwurf des Initiativkomitees „Verfassungsfrieden“ zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>

Nichtamtliche Stimmzettel und Stimmzettel, die Anmerkungen ehrverletzenden Inhalts oder Bedingungen, Befristungen oder Auflagen enthalten, sind ungültig.

Abbildung 2¹⁷⁸

Zur Wahl standen der 37 Seiten starke Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses (die bisherige Verfassung nebst allen rot markierten Änderungsvorschlägen¹⁷⁹) und die «Friedensinitiative»¹⁸⁰, die auf einer Seite anführte, wie fünf Artikel der Verfassung (Art. 9, 10, 65, 107bis und 112) abgeändert werden sollten.

176 Art. 83 Abs. 3-5 VRG

177 Hierzu *Marxer*, Demokratie, 277 ff.

178 Vgl. https://www.abstimmungen.li/files/attachments/5/VerfassungInfo_633147345677816250.pdf (Zugriff: 27.7.2021).

179 Zum Text: https://www.abstimmungen.li/files/attachments/5/VorlageVForstenhaus_633147346352503750.pdf (Zugriff: 27.7.2021).

180 Zum Text: https://www.abstimmungen.li/files/attachments/5/VorlageVFrieden_63147346036722500.pdf (Zugriff: 27.7.2021).

Bemerkenswert ist, dass auch diese «**Gegeninitiative**» die «konstitutionelle Erbmonarchie» (Art. 2 LV) unverändert lassen wollte. Auch das fürstliche Sanktionsrecht (Art. 9 LV) sollte (in Abs. 1) im Grunde erhalten bleiben, würde aber eingeschränkt sein: Der Landtag «*kann*» demnach im Falle der Sanktionsverweigerung ein Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen, das dieses dann auch bei mehrheitlicher Zustimmung - ohne Sanktion des Fürsten - in Kraft treten lassen könnte.¹⁸¹ Weiters sollte das Recht des Landesfürsten zum Erlass von Notverordnungen (Art. 10 LV) der Gegenzeichnung durch den Regierungschef **und** der Zustimmung des Landtags bedürfen. Für die Richterbestellung sah die «Friedensinitiative» in Art. 107bis (ähnlich wie die «Fürsteninitiative», s.u.) ein Gremium vor, das Vorschläge unterbreitet und in welches der Landesfürst, der Landtag und die Richter je drei Vertreter entsenden. Die eigentliche Wahl der Richter sollte aber allein der Landtag mit Zweidrittelmehrheit beschliessen. Schliesslich sollte der StGH laut Art. 112 auf Antrag des Landesfürsten, des Landtags oder der Regierung über Zweifel an der Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung entscheiden.

Die Volksabstimmung erbrachte bei einer Beteiligung von 87,7 Prozent eine **klare Mehrheit** von 64,3 Prozent für die «Fürsteninitiative». Die alternative «Friedensinitiative» erhielt nur 16,6 Prozent Zustimmung; 19,1 Prozent stimmten auf dem Wege des «doppelten Neins» implizit für die unveränderte Verfassung. Damit konnte die Verfassungsnovelle in Kraft treten, da in Liechtenstein für die Wirksamkeit von Verfassungsinitiativen (oder -referenden) keine qualifizierten Mehrheiten verlangt werden.

Gleichwohl sind die 64,3 Prozent für die Initiative des Fürstenhauses (und die 19,1 Prozent für den *status quo ante*) bemerkenswert, vor allem auch vor dem Hintergrund der internationalen Kritik, die in wenigen Monaten vor dem Wahlgang geäussert bzw. organisiert wurde. So wandte sich eine Gruppe von 53 Bürgern Liechtensteins im September 2002 an den **Europarat** mit der «Bitte der Überprüfung» der Fürsteninitiative auf Vereinbarkeit mit europäischen Demokratiestandards, basierend auf einem überaus kritischen «Memorandum» dreier Rechts-

181 Der in den entscheidenden Abs. 2 und 3 textgleiche Vorschlag zur Änderung von Art. 9 LV wurde im Februar 2012 seitens der «Demokratiebewegung in Liechtenstein» erneut als formulierte Verfassungsinitiative eingebracht. Er wurde in der Volksabstimmung indes «in allen Gemeinden hoch abgelehnt. Nur 23,6 Prozent stimmten ihr zu» (Marxer, Demokratie, 114).

experten.¹⁸² In bemerkenswert kurzer Zeit reagierte der Europarat mit der Befassung der **Venedig-Kommission**, die noch im Dezember 2002 als «Opinion» feststellte, dass der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses mit einigen Prinzipien des Europarates nicht vereinbar sei.¹⁸³ Daraufhin bestellte der Politische Ausschuss des Europarats einen Berichterstatter, der innert weniger Tage einen Bericht (samt Resolutionsentwurf) übermittelte, welcher schon zuvor in der liechtensteinischen Presse zirkulierte. Ende Januar 2003 fand der Antrag einer dringlichen Befassung mit der Causa Liechtenstein indes nicht die erforderliche Mehrheit der Parlamentarischen Versammlung des Europarates; der Bericht wurde als «Nicht-Papier» gewertet. Nach erfolgter Volksabstimmung Mitte März 2003 äusserte der Generalsekretär des Europarates, *Walter Schwimmer*: «Der souveräne Wille des Volkes, der in freier und demokratischer Art und Weise zum Ausdruck kam, muss respektiert werden».^{184,185}

An dieser Stelle soll die bald 20 Jahre alte europarechtliche Debatte nicht noch einmal dokumentiert und kommentiert werden. Viele Aspekte werden hier im konkreten Sachzusammenhang angesprochen. Sozialpsychologisch betrachtet könnte es jedenfalls durchaus so gewesen sein, dass die «Einmischung» des Europarates zu einer Art Solidarisierung von «Fürst und Volk» geführt hat, zur selbstbewusst-trotzigen

182 *Batliner et al*, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «Volksinitiative» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK (2002). Ausführlich dokumentiert und kritisch kommentiert von *Winkler*, Verfassungsreform, 165 ff.

183 Council of Europe, Opinion 227/2002 vom 16.12.2002. Ausführlich dokumentiert und kritisch kommentiert von *Winkler*, Verfassungsreform, 367 ff.

184 Zitiert nach *Winkler*, Verfassungsreform, 374. Ebd. 367 ff. auch eine ausführliche Chronologie der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Europarat.

185 Damit war die Auseinandersetzung mit dem Europarat freilich noch nicht erledigt. Das Büro der Parlamentarischen Versammlung des Europarats entschloss sich Ende März 2003, die Sache weiter zu verfolgen, ernannte zwei Berichterstatter, die Ende November zum Schluss kamen: «*The Council of Europe cannot accept the result of the popular vote in Liechtenstein [...] because it strengthened the political position of the non-elected head of state in that country*» (zit. nach *Beattie*, History, 233). Die Parlamentarische Versammlung nahm die knappe Empfehlung des Büros, kein Monitoringverfahren einzuleiten dann jedoch mit recht grosser Mehrheit an (71 zu 28). Stattdessen wurde ein Dialogverfahren gestartet, das ein ad-hoc Komitee etablierte. Da dieses sich indes nicht auf ein endgültiges Urteil über die Vereinbarkeit der Liechtensteinischen Verfassung mit Prinzipien des Europarats einigen konnte, entschied der Europarat im April 2006 das Verfahren zu beenden (*Beattie*, History, 236).

Behauptung der gemeinsam verteidigten Souveränität.¹⁸⁶ Andere Gründe dürften gewesen sein, dass dem Fürstenhaus insgesamt gesehen mehr Vertrauen und Loyalität entgegengebracht wurde (s. Teil VII) als den streitenden Parteien und Gruppierungen im Land (zumal das Fürstenhaus deutlich machte, beim Scheitern seiner Initiative das Land verlassen zu können). Auch scheint nach gut zehn Jahren Debatte der Wille gross geworden sein, die Sache nun endlich zu klären.¹⁸⁷

Mit bald 20 Jahren zeitlichem Abstand und der vielleicht hilfreichen Aussenperspektive als unbeteiligte Nachbarn, können wir (beide Autoren) jedenfalls heute feststellen, dass die sehr weitgehende Annahme der «Fürsteninitiative» durch das Volk allmählich auch einen «**Verfassungsfrieden**» geschaffen oder doch zumindest verdient haben könnte. Die liechtensteinische Verfassung nach 2003 war keine Revolution (auch eine Annahme der Gegeninitiative wäre wohl keine gewesen). Sie brachte aber verfassungsrechtliche Klärungen, Änderungen und einige Innovationen mit sich.

Diese seien hier kurz dargestellt – mit Schwerpunkt auf der Frage der Teilung der Gewalten im Land. Tatsächlich war die Verfassungsreform ausschliesslich eine des **Staatsorganisationsrechts**. So blieb das IV. Hauptstück der Verfassung («*Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Langdesangehörigen*»), somit der ohnehin schlanke Grundrechtsteil (Art. 28 bis 44) völlig unverändert. Das heisst nicht, dass sich die individuellen Grundrechte seit 1921 nicht verändert hätten. Wie schon erwähnt, wurden etwa die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie staatsvertragskonforme Ausländerrechte (Art. 31 Abs. 2 und 3) 1992 in die Verfassung aufgenommen; zudem mag die Anerkennung der EMRK als «quasi» oder eben «echtes» Verfassungsrecht mögliche grundrechtsrelevante Lücken füllen. Jedenfalls hebt sich die Verfassungsreform in Liechtenstein auch darin von zeitgenössischen

186 Jedenfalls passt hierzu die in der Abstimmungsbroschüre wiedergegebene Entgegnung des Fürstenhauses: «*Bedenklich ist auch, dass die Gegner unserer Staatsform [...] versucht haben, mit ausländischer Unterstützung ihr Ziel zu erreichen: [...] Eine bis vor kurzem in Liechtenstein weitgehend unbekannte Venedig-Kommission soll nun dem liechtensteinischen Volk vorschreiben, wie in Zukunft seine Verfassung aussehen soll: [...] Eine klare Entscheidung wird unserem kleinen Heimatland in Europa und darüber hinaus nur Anerkennung und Respekt verschaffen.*» Hierzu auch Beattie, History, 228: «*Many people resented the deliberate dragging of the country before yet another international forum. 'Nest-foulers' was among the more printable terms used.*»

187 Beattie, History, 303.

Tendenzen in anderen Ländern ab, als es gerade nicht zu verbosen Aufblähungen unverbindlicher oder gar uneinlösbarer Grundrechtsversprechen oder blossen Staatszielbestimmungen im Grundrechtskatalog (etwa: «Recht auf Arbeit», «Recht auf Wohnung», etc.) kam, sondern schlicht zu einem Ringen um **Verbesserungen von Verfahren** der Gewaltenteilung im Land.¹⁸⁸

3. Inhalte

Die Änderungen der Verfassung von 1921 durch Annahme des Verfassungsvorschlags 2003 lassen sich in fast allen Fällen sehr gut anhand der Handreichung der Fürsteninitiative nachverfolgen.¹⁸⁹ Wir wollen diese vor allem in Hinblick auf mögliche Implikationen für die verfassungsrechtlichen Machtverhältnisse im Land in drei Kategorien unterteilen: Klärungen, Änderungen, Innovationen.

188 Die Verfassung von Liechtenstein enthält ca. 8.000 Worte und gehört damit zu den Verfassungen, die mit relativ wenig Text auskommen. Der weltweite Durchschnitt liegt bei etwa 20.000 Worten. Die sparsamste Verfassung ist die von Island mit ca. 4.100 Worten (auch die Verfassung der USA ist mit 4.500 Worten knapp); die umfangreichste Verfassung ist die von Indien mit 78.000 Worten (die Schweiz liegt bei ca. 18.000; Deutschland bei ca. 21.000). *Voigt* (Explaining Constitutional Garrulity, *International Review of Law and Economics* 2009, 290 ff) hat bis zu 135 Staatsverfassungen im Hinblick auf ihre Länge hin verglichen und einige interessante Muster gefunden. Demnach sind Verfassungen u.a. tendenziell umso kürzer, je höher das Ausmass an generellem Vertrauen in der Gesellschaft, je geringer die kulturelle und ökonomische Heterogenität und je älter die Gründung des Staatswesens sind (s.a. *Bjørnskov/Voigt*, *Constitutional Garrulity and Social Trust*, SSRN 2013).

189 S. https://www.abstimmungen.li/files/attachments/5/VorlageVFuerstenhaus_633147346352503750.pdf (Zugriff: 29.7.2021). Etwas unglücklich ist, dass gerade bei Art. 112 Abs. 1 LV die wichtige Streichung der ursprünglichen Kompetenz des StGH nicht sichtbar ist.

a) Klärungen

Viele Änderungen der Verfassung bedeuten weitgehend nur «updates»: terminologische Anpassungen des Sprachgebrauchs,¹⁹⁰ Klärungen der ohnehin schon bestehenden verfassungsrechtlichen Verhältnisse oder auch programmatische Zusätze,¹⁹¹ die materiell-rechtlich entweder per se wenig bedeutend oder doch zumindest zum Stand der bis dahin bestehenden Verfassungsrealität keine wirkliche Veränderung mit sich. Dies gilt etwa für Art. 1 Abs. 1 und 2; Art. 3; Art. 4 Abs. 1; Art. 7 Abs. 2¹⁹²; Art. 13; Art. 62 f.; Art. 63¹⁹³; Art. 66 Abs. 5; Art. 70; Art. 79 Abs. 4¹⁹⁴; Art. 92¹⁹⁵; Art. 95 Abs. 1 und 2¹⁹⁶; Art. 97; Art. 100; Art. 101.

Dass dennoch einige Teile des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses, die hier unter der Kategorie «updates» oder «Klärungen» geführt wurden, heftiger Kritik seitens der Autoren der «Friedensinitiative», des Memorandums von 2002¹⁹⁷ oder der Venedig-Kommission ausgesetzt wurden, kann nur als Ablehnung des *status quo ante* der «konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer

190 Etwa die Streichung von «*Seine Person ist geheiligt und unverletzlich*» in Bezug auf den Landesfürsten in Art. 7 Abs. 2. Ebenso die Klärung des Begriffs «*Regierung*» in mehreren Artikeln der alten Verfassung, die nicht mehr mit der Person des Fürsten verwechselt werden soll.

191 Etwa die Einfügung in Art. 1 Abs. 1: «*Das Fürstentum Liechtenstein soll den innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen dazu dienen, in Frieden und Freiheit miteinander leben zu können*».

192 Zur Immunität der Person des Landesfürsten *Winkler*, Verfassungsreform, 165 ff.

193 Bei Art. 63 geht es um das Kontrollrecht des Landtags über die gesamte Staatsverwaltung, das sich (wie schon zuvor) indes nicht auf die Rechtsprechung der Gerichte oder die Staatstätigkeiten des Fürsten erstreckt.

194 Hier wird bestimmt, dass nicht nur gebürtige, sondern auch eingebürgerte Liechtensteiner Mitglieder von Regierung und Landtag sein können sowie andere wichtige öffentliche Ämter einnehmen können.

195 Die Ergänzungen bestätigen die Praxis, dass Regierung und Verwaltung auch staatsvertraglichen Anforderungen zur Umsetzung verpflichtet ist.

196 Dass die Gerichtsbarkeit «*im Namen von Fürst und Volk*» statt zuvor «*im Auftrag des Landesfürsten*» ausgeübt werden soll, entspricht der Staatsform gemäss Art. 2 LV; ihre Unabhängigkeit soll nicht nur (wie bisher) «*von der Regierung*», sondern grundsätzlich (also auch gegenüber Landtag oder Landesfürst) festgestellt werden.

197 *Batliner et al.*, Memorandum.

scher Grundlage» (Art. 2 LV, unverändert seit 1921) vor der Verfassungsreform, nicht aber dieser Teile der Reform selbst gedeutet werden.

Gleichwohl erfuhr die Verfassung auch eine Reihe von Veränderungen, die materiellrechtlich bedeutsam und rechtspolitisch strittig waren.

b) Änderungen

aa) Notverordnungsrecht

Die Revision von Art. 10 Abs. 2 LV führte 2003 zu Klärungen des Notverordnungsrechts. Nach wie vor obliegt es dem Landesfürsten, im Notfall auch «*ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung [...] das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates [vorzukehren]*» (Art. 10, Abs. 1 LV). Der neue Abs. 2 liefert hierzu hilfreiche Erläuterungen. So wird festgehalten, dass weder die Verfassung als Ganzes noch einzelne Bestimmungen aufgehoben werden können, sondern nur einzelne Verfassungsbestimmungen in ihrer Anwendbarkeit beschränkt werden dürfen. Als absolute **Eingriffsschranken für Notverordnungen** werden die notstandsfesten Rechte der EMRK nunmehr ausdrücklich genannt.¹⁹⁸ Zudem wird eine äusserste Befristung der Gültigkeit von sechs Monaten eingeführt. Danach gewinnen suspendierte (Verfassungs-) Bestimmungen automatisch wieder ihre Anwendbarkeit. Sowohl die Geschichte der bisher äusserst seltenen Nutzung¹⁹⁹ des alten Art. 10 LV als auch der Vergleich zu Notstandsregelungen anderer Staaten veranlasste *Winkler* dazu, in der Ergänzung von Art. 10 LV durch Abs. 2 nur «*definitive Klarstellungen*»²⁰⁰ zu sehen.

Auch die Kritiker der Verfassungsreform können keine materielle Erweiterung der Prärogative des Landesfürsten durch die Reform von 2003 erkennen. Sie bemängeln nur, dass die Kompetenz des Fürsten aus Art. 10 Abs. 1 LV «*fürs Erste unverändert neu aufgelegt und zemen-*

198 *Winkler*, Verfassungsreform 206.

199 Ebd., 204. Demnach wurden vom Landesfürsten seit 1921 nur drei Mal auf Ansuchen der Regierung und mit Akzeptanz durch den Landtag Notverordnungen erlassen.

200 Ebd., 216

tiert»²⁰¹ würde und das Notstandsrecht in Abs. 1 nicht weiter geregelt worden sei.²⁰²

bb) Befristung des Sanktionsrechts des Landesfürsten

Die Verfassungsreform brachte, was das Sanktionsrecht des Landesfürsten betrifft, ebenfalls keine tiefgreifende Änderung. Art. 65 Abs. 1 wurde lediglich durch den Satz ergänzt: «Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs Monaten, dann gilt sie als verweigert». Nach Wille geschah dies «aus Gründen der Rechtsklarheit».²⁰³ Das Sanktionsrecht nach Art. 9 LV blieb im Übrigen unverändert. Wieder handelt es sich also um eine Klärung eines Verfahrensaspekts, nicht aber um eine Änderung der kompetenzrechtlichen Substanz in die eine oder andere Richtung.

Wiederum bemängeln die Kritiker jedoch auch hier eine «Betonierung des absoluten nichtdemokratischen Gesetzgebungsvetos». Sie vermuten sogar, dass «das Veto in seiner Absolutheit noch gesteigert» werde, weil nun auch Schweigen nach Ablauf der Sechsmonatsfrist Ablehnung bedeute.²⁰⁴ Auch hier scheint uns der Anlass zur Kritik eher die *Beibehaltung* des Sanktionsrechts des Fürsten und der Verankerung der Staatsgewalt in Fürst und Volk (Art. 2 LV) Stein des Anstosses zu sein, nicht aber die *Änderungen* durch die Verfassungsreform von 2003.

In der durch die Verfassungsreform von 2003 eingeführten Befristung des Sanktionsrechts sollte man weder eine «Steigerung» der Sanktionsrechte des Fürsten (s.o.) sehen, noch deren allzu erhebliche

201 Batliner et al., Memorandum, 7.

202 Wille, Staatsordnung, 323. Demnach ist dieses Recht offen im Tatbestand («in dringenden Fällen»), in den Zielen («zur Sicherheit und Wohlstand») und in den Mitteln («das Nötige»).

203 Ebd., 377.

204 Batliner et al., Memorandum, 6.

«Beschränkung»²⁰⁵. Erheblicher scheinen uns die 2003 durch die Fürsteninitiative neu geschaffenen Rechte des *Volkes*, Entscheidungen zu treffen, gegenüber welchen dem Fürsten *keinerlei* Sanktionsrecht zusteht: bei der Letztentscheidung über die Richterbestellung (Art. 96 Abs. 2 LV) und vor allem bei einer Initiative zur Abschaffung der Monarchie (Art. 113 LV). Hierzu gleich weiter unten.

cc) Misstrauensvotum gegen die Regierung

Art. 80 LV hat durch die Verfassungsreform von 2003 eine deutliche Veränderung und Erweiterung erfahren. Hierbei geht es um das Ausscheiden der Regierung, sollte sie das Vertrauen seitens des Landesfürsten *oder* des Landtages verlieren. Materiell unverändert bleibt das Verfahren der **Ernennung der Regierung** (Regierungschef und Regierungsräte) durch den Landesfürsten *«einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag»* (Art. 79 Abs. 1 LV).²⁰⁶ Bisher regelte die Verfassung von 1921 nur den Fall, dass *«ein Mitglied der Regierung»* das Vertrauen des Landtages verliert und bestimmte, dass dieser beim Landesfürsten *«die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitglieds beantragen»* kann (Art. 80 LV von 1921). Dieser Fall blieb im neuen Art. 80 Abs. 2 LV prozessual unverändert erhalten und sieht Einvernehmen zwischen Fürsten und Landtag vor.²⁰⁷

Neu geregelt bzw. explizit geklärt ist dagegen seit 2003 die **Amtsenthebung bei Vertrauensverlust** in die Regierung insgesamt als Kollegialregierung. Nun *«erlischt ihre Befugnis zur Ausübung des Amtes»*, wenn sie *«das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages»* verliert (Art. 80 Abs. 1 LV). Diese neu eingeführte verfahrensrechtliche Unterscheidung zwischen einzelmem Regierungsmitglied und der Gesamregierung erklärt sich für *Wille* *«wohl aus Gründen der Objektivität, die*

205 Im letzteren Sinn argumentiert *Winkler*, Verfassungsreform, 194: *«Die Befristung schränkt das Sanktionsrecht des Fürsten nämlich nicht nur zeitlich ein, sondern fingiert ex lege auch eine Verweigerung der Sanktion. [...] Die [...] Frist soll nun dem Fall eines anhaltenden Untätigbleibens des Fürsten entgegenwirken. Ihr ungenützter Ablauf soll in einer angemessenen Zeit Rechtsklarheit für die Zukunft schaffen und einem möglicherweise neu gewählten Landtag oder dem Volk neue Handlungsmöglichkeiten schaffen.»*

206 *Wille*, Staatsordnung, 212; *Winkler*, Verfassungsreform, 242.

207 *Wille*, Staatsordnung, 213.

bei einem gemeinsamen Vorgehen von Fürst und Landtag eher anzunehmen ist [...] als bei einem einseitigen Vertrauensentzug», zumal dieses Verfahren eher gewährleistet, «dass sich der Vertrauensentzug nicht zu einer parteipolitischen Frage auswächst.»²⁰⁸

Dass die Gesamtregierung nicht nur vom Landtag, sondern auch vom Landesfürst jeweils *einseitig* entlassen werden kann, erscheint *Wille* hingegen «aus der Sicht des Parlamentarismus entwicklungsgeschichtlich [als] Rückschritt».²⁰⁹ Erneut vertritt *Winkler* die exakte Gegenthese, wonach die Verfassungsnovelle von 2003 nur eine «Klarstellung» bedeute: «Sie bringt [...] keine prinzipiellen Neuerungen, sondern nur eine partielle, systemkonforme Erweiterung der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag, die nach Massgabe ihrer Reichweite die bisherigen Befugnisse des Fürsten zweifellos einschränkt.»²¹⁰

Systemkonformität und -kontinuität lässt sich tatsächlich aus einer Gesamtsicht des VII. Hauptstücks der Verfassung («Von der Regierung») herleiten. Der seit 1921 unveränderte Art. 78 Abs. 1 legt fest: «Die gesamte Landesverwaltung wird [...] durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung [...] besorgt». Diese Verantwortung der Regierung gegenüber Fürst und Volk (bzw. Parlament) war bisher indes nicht hinreichend geklärt für den Fall, dass einer der beiden «Prinzipale» (Fürst, Landtag) sein Vertrauen in seine «Agenten» (die Regierung) verlieren sollte.²¹¹ Bereits aus diesem Systemzusammenhang ergab sich aus der Verfassung von 1921 wohl ein – wenngleich verfassungsrechtlich nur implizites – «Entlassungsrecht des Fürsten»²¹² auch für die Gesamtregierung (mit oder ohne Antrag durch den Landtag). Diese Unklarheit wurde durch die Verfassungsreform von 2003 nun beseitigt – im Sinne eines «sowohl als auch». Sowohl Fürst

208 Ebd., 219. Diese Vermutung ist durchaus gerechtfertigt, da in Liechtenstein traditionell Koalitionsregierungen aus zwei sich innerhalb und untereinander nicht immer einigen Parteien üblich sind.

209 Ebd., 220.

210 *Winkler*, Verfassungsreform, 254.

211 Die Prinzipal-Agent Theorie spielt in der Ordnungspolitik und Neuen Institutionenökonomik eine wichtige Rolle. Der Vertreter (Agent) handelt für den Vertretenen (Prinzipal). Generell geht es darum, Mechanismen zu finden, die Agenten veranlassen, im Interesse der Prinzipale zu handeln, auch wenn sie über vielerlei Möglichkeiten verfügen, eigene Interessen voran zu stellen. Vgl. *Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomik (1999), 163 ff.

212 *Winkler*, Verfassungsreform, 254.

als auch Landtag können unabhängig voneinander und gleichberechtigt der Kollegialregierung ihr Vertrauen entziehen und damit Neuwahlen einleiten, bei denen dann am Ende das Volk entscheiden kann, wem es vertraut.

Aus dieser Klärung des bisher eher impliziten verfassungspolitischen *status quo* auf verfassungsrechtlichem Weg eine «*Veränderung des Schwergewichtes der Gewaltenteilung zu Gunsten des Landtages und zu Lasten des Fürsten*»²¹³ abzuleiten, ist aber etwas übertrieben. Dies gilt auch und erst recht für die Gegenseite. In den Klarstellungen des neuen Art. 80 LV gar einen Weg hin zur «*Ausschaltung der Demokratie, des Rechtsstaates und der Verfassung selbst*»²¹⁴ zu sehen, scheint uns überdies gar abwegig. Beide antagonistischen Interpretationen mögen sich vor allem vor dem Hintergrund des hitzigen Wettkampfs um die Gunst des Europarats vor fast 20 Jahren erklären.

Tatsächlich scheint uns die Revision von Art. 80 LV eher zur Kategorie «Klärungen» zu gehören, die von **Kontinuität und behutsamem Wandel** geprägt sind. Die Regierung selbst hat die Verfassungsreform von 2003 klar unterstützt, auch wenn sie vordergründig zu den machtpolitischen «Verlierern» gehören könnte, da sie nun noch erkennbarer nicht «die Macht im Staat» repräsentiert, sondern loyale Dienerin (Agent) zweier Herren (Prinzipale), nämlich Volk/Landtag und Fürst zu sein hat. In vielen anderen Ländern mag die Einräumung von derlei potenziell leicht nutzbaren und effektiven Veto- und Misstrauensvoten gegen eine gewählte Regierung für politische Spannung und entweder Sklerose oder Chaos sorgen. Nicht so in Liechtenstein. Hier könnten zwar sowohl Landtag als auch Fürst ihr Misstrauen gegenüber der Regierung auch ohne staats- oder strafrechtlich belangvolle Gründe, also rein politisch, effektiv wirksam machen. Aber es ist sehr unwahrscheinlich, dass sie dies aus kurzfristig-opportunistischen Gründen tun werden. Wie wir am Ende unserer Studie (Teil VII) zeigen, weisen Fürst, Landtag, aber auch Regierung im Land sowohl nach als auch vor der Verfassungsreform von 2003 enorm hohe Vertrauenswerte in der Bevölkerung auf.

213 Ebd., 257.

214 *Batliner et al.*, Memorandum, 16.

dd) Judikative

Gleich nach dem Fürstenhaus genießt das Gerichtswesen im Land das höchste Vertrauen der Bürger. Auch zum Gerichtswesen hat die Verfassungsreform von 2003 einige Änderungen und Klärungen beigetragen, die hier im Vergleich zur Verfassung von 1921 (und in Teil VI rechtsvergleichend zu anderen Verfassungen) nur kurz skizziert werden sollen.

Zunächst verzichtet die «Fürsteninitiative» durch Änderung von Art. 11 LV auf die Ernennung *aller* Staatsbeamten durch den Fürsten. Stattdessen wird sein Recht auf **Ernennung der Richter** nach Massgabe von Art. 96 LV festgehalten. Bisher waren Vorschlag und Wahl der Richter ausschliessliche Angelegenheit des Landtags, dessen Entscheidung teils vom Landesfürsten bestätigt werden musste, teils aber auch nicht.²¹⁵ Die Wahl des Präsidenten des StGH unterlag etwa der landesfürstlichen Bestätigung, nicht aber die Wahl der anderen Mitglieder.²¹⁶ Nunmehr regelt Art. 96 LV das Auswahlverfahren einheitlich. Das Vorschlagsrecht unterliegt nun einem Auswahlgremium, in welches Landtag und Landesfürst ebenso viele Mitglieder entsenden können. Auch das für Justizangelegenheiten zuständige Regierungsmitglied ist vertreten. Der Landesfürst hat indes den Stichentscheid, wenn es darum geht, dem Landtag einen Richter zu empfehlen.

Damit gewinnt der Landesfürst ein gegenüber dem Landtag potenziell grösseres Entscheidungsgewicht als bis dahin. Allerdings ist Art. 96 Abs. 2 LV zu beachten. Der Landtag kann danach den vom Gremium (ggf. via Stichentscheid des Fürsten) empfohlenen Kandidaten ablehnen. Innerhalb von vier Wochen soll dann über einen neuen Kandidaten befunden werden. Besteht weiters keine Einigung, dann «*hat der Landtag einen Gegenkandidaten vorzuschlagen und eine Volksabstimmung anzuberaumen*» (Art. 96 Abs. 2 LV). Hierzu können die Landesbürger ebenfalls einen Kandidaten nominieren. Das Volk würde am Ende entscheiden. Der Landesfürst ist an das Ergebnis des Volksentscheids gebunden und hat den gewählten Richter zu ernennen.

Die Frage der Richterernennung ist als «*quis custodiet ipsos custodes?*» (wer überwacht die Wächter?) ein Dauerthema der liberalen Verfassungsgeschichte und -dogmatik. Die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz ist das Ziel aller liberaler Rechtsstaaten; die Bestellung

215 Winkler, Verfassungsreform, 221.

216 Wille, Staatsordnung, 365; Winkler, Verfassungsreform, 221.

der entscheidenden Personen insbesondere staatsrechtlich relevanter Gerichte als Wächter der Rechtsordnung kann aber kaum «unpolitisch» gehandhabt werden (es sei denn, man bestellt Richter durch das Los). Bisher kam dem Landtag und damit den politischen Parteien nahezu uneingeschränkt das alleinige Recht der Richterbestellung zu. Hieraus kann man durchaus eine (indirekte) demokratische Legitimation der Besetzung hoher Gerichte ableiten. Gleichzeitig ist damit das Problem der «Politisierung der Justiz» – so die Kritik der Reformgegner²¹⁷ – keinesfalls gelöst. In den meisten, mehr oder minder demokratischen Ländern des Europarats, werden (oberste und internationale) Richterstellen nach Parteiensympathie oder gar Parteimitgliedschaft von der Parlamentsmehrheit (oder nach zuvor festgelegten Quoren für Parteien) bestimmt. Dies ist der Unabhängigkeit der Justiz nicht zuträglich.²¹⁸

Die liechtensteinische Verfassungsnovelle von 2003 (Art. 102 Abs. 2 und Art. 105 LV) bringt bereits durch die **Loslösung der Amtsdauer** von Richtern am Verwaltungsgerichtshof und StGH von der Legislatur von Landtag und Regierung²¹⁹ eine willkommene Vorkehrung gegen eine «Politisierung» der Justiz mit sich. Ein Regierungswechsel kann nun nicht mehr zu einem gleichzeitigen und umfassenden (parteipolitisch motivierten) Austausch hoher Richter führen.

Gleichzeitig schafft der neue Art. 96 LV unserer Meinung nach keinen Anlass für grundsätzliche verfassungspolitische Bedenken. Zweifellos stärkt er den potenziellen Einfluss des Landesfürsten im Bereich der Richterernennung – als wohl einzig gewichtiger Fall einer Kompetenzerweiterung des Fürstenhauses in Folge der Verfassungsreform von 2003. Gleichzeitig bestätigt diese Reform in konsequenter Weise die spezielle liechtensteinische verfassungsrechtliche Verankerung der Staatsgewalt in «*Fürst und Volk*» (Art. 2 LV). Auch wenn wir *Winkler* nicht folgen können, der in der Neuregelung von 2003 eine «*Beschränkung der Befugnis des Fürsten*»²²⁰ sieht, so doch darin, dass eine «*Beschränkung des Landtags [...] zugunsten des Volkes*» stattgefunden hat. Denn schliess-

217 S. *Batliner at al.*, Memorandum, 10.

218 Dies mag auch für Liechtenstein zutreffen. Vgl. *Winkler*, Verfassungsreform, 227: «*In der Vergangenheit wurden Richterandidaten häufig auf Parteiversammlungen gewählt, zusammen mit Kandidaten für andere Ämter.*»

219 Richter von Verwaltungsgerichtshof und StGH amtieren nun auf fünf Jahre bei Anwendung des Rotationsprinzips, wonach jedes Jahr ein Richter ausscheidet.

220 *Winkler*, Verfassungsreform, 227.

lich kann in einem – wohl nur sehr seltenen – Fall eines andauernden Konflikts zwischen Landtag und Landesfürst über die Bestellung eines Richters am Ende das Volk entscheiden. Der Landesfürst hat den vom Volk gewählten Richter zu ernennen.

Als weitere bedeutsame Änderungen des Gerichtswesens durch die Verfassungsnovelle von 2003 sollen nur noch kurz die Reformen der **Kompetenzen des StGH** erwähnt werden. In Art. 104 Abs. 2 LV wird die Prüfung der «*Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen*» nun explizit angeführt. Wie schon oben (Teil IV.3) ausgeführt, entspricht dies der sich schon zuvor entwickelnden Normenhierarchie, der die Rechtsprechung bereits vor 2002 Anlass gab, folgen zu wollen.

Auch diese Feststellung eines Vorrangs der liechtensteinischen Verfassung (zumindest in ihren Grundprinzipien) vor dem Staatsvertragsrecht²²¹ dient nicht nur der Klärung und formalen Erweiterung von Kompetenzen des StGH. Es dient auch der erneuten Versicherung von Art. 2 LV: «*die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe dieser Verfassung ausgeübt*». Die Souveränität und grundlegende Verfasstheit des Landes unter einen unbedingten Vorbehalt von Staatsverträgen (und deren Interpretationen seitens fremder Organisationen oder Richter) zu stellen, wäre auch für ein sehr integrationsfreundliches Land wie Liechtenstein politisch und verfassungssystematisch heikel.

Ähnlich kann im Hinblick auf die Novelle von Art. 112 LV argumentiert werden, auch wenn es bei dessen Abänderung um eine Einschränkung der Kompetenzen des StGH geht. Bis zur Verfassungsnovelle 2003 oblag dem StGH eine allgemeine Zuständigkeit «*zu einer Art von vermittelnder Verfassungsauslegung*»²²² im Falle von Zweifeln oder Unsicherheiten zwischen Regierung und Landtag, was die Verfassung grundsätzlich erlaubt oder verlangt. Eine abstrakte Verfassungsinterpretation durch ein Verfassungsgericht ist in vielen Ländern (wie Deutschland oder Österreich) üblich. In Liechtenstein dagegen wurde ins Feld geführt, dass eine solche Verfassungsinterpretation in Konkurrenz zur authentischen Verfassungsinterpretation durch den Verfassungsgeber trete, dem StGH aber nicht dieselbe demokratische Legitimation zu-

221 Hierzu *Wille*, Staatsordnung, 422.

222 *Winkler*, Verfassungsreform, 258.

komme.²²³ Mit der Änderung des Art. 112 Abs. 2 LV sollte daher verdeutlicht werden: Verfassungsgeber und -interpret sind nur das Volk gemeinsam mit dem Landtag und dem Fürsten.²²⁴

Davon völlig unbeschadet ist die im Sinne der «rule of law» wesentliche Kompetenz eines Verfassungsgerichts (und des liechtensteinischen StGH), die Verfassung bei konkreten Anlässen (einem anhängigen Verfahren) und auf Antrag im einem konkreten Einzelfall interpretierend anzuwenden und für die Streitteile massgeblich zu entscheiden.

Deshalb scheint uns der Vorwurf von Kritikern der Änderung von Art. 112 LV, wonach die «*Gewähr der Vorherrschaft der Verfassung [wegfällt] und die Demokratie [...] offen für deren Einschränkung und Ausschaltung [wird]*»²²⁵, komplett ins Leere zu laufen. Schon bisher²²⁶ war es so, dass der StGH von seinem alten Recht auf allgemeinverbindliche Auslegung der Verfassung aufgrund von Zweifeln der Regierung und des Landtages aus einem konkreten Anlass kaum Gebrauch gemacht hat, und wenn, dann wohl nie mit direkter Rechtswirkung. Dagegen lassen sich einige Fälle «authentischer Verfassungsinterpretation» finden, die von Landtag oder per Volksabstimmung demokratisch beschlossen wurden.²²⁷

Wiederum zeigt sich: In Liechtenstein ist seit 1921 und erst recht seit 2003 das Volk bzw. der Landtag der primäre Verfassungsgeber. Die nun folgenden «Innovationen» durch die Verfassungsreform unterstreichen diese Einschätzung.

223 BuA 2001/87, 30.

224 Winkler, Verfassungsreform, 265.

225 Medienmitteilung zit. nach Winkler, Verfassungsreform, 271.

226 Winkler, Verfassungsreform, 262: «*Seit ihrem Bestehen gab es [...] noch keinen Fall einer streitschlichtenden materiellen Entscheidung durch den StGH gemäss Art. 112 LV, wohl aber eine formale Entscheidung aus dem Jahr 1998 und einige Gutachten des StGH, die in ihren rechtsatzförmigen Aussagen mitunter weit in eine allgemeine Verfassungsinterpretation hineinreichen und dennoch zu keiner Rechtswirkung führten*».

227 Ebd., 263 f. Beispiele sind: Mandatsdauer des Landtags, Legaldefinition von «Landesangehörigen», Volksabstimmungen über Staatsverträge.

c) Innovationen

Die Verfassungsinitiative von 2003 brachte auch drei echte Innovationen mit sich: Bestimmungen, die sich zuvor nicht in der Verfassung von 1921 fanden und sich auch sonst wohl weltweit nirgends finden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie jeweils die direkten Volksrechte stärken – konkret: die Schaffung neuer Initiativrechte als politische Abwehrrechte der Bürger gegenüber einer potenziellen Übermacht des Staates.

aa) Austrittsrecht von Gemeinden

In Art. 4 LV wurde ein Abs. 2 angefügt, der es der (einfachen) Mehrheit einer Gemeinde Liechtensteins ermöglicht, ein Verfahren des Austritts aus dem Landesverband einzuleiten. Das Verfahren wird sodann skizziert: Klargestellt wurde, dass die Entscheidung von Bürgern einzelner Gemeinden, sich unabhängig zu erklären oder einem der Nachbarstaaten beizutreten, auch einer gesamtstaatlichen Sanktion in Form von (Verfassungs-) Gesetz oder Staatsvertrag bedarf (s. Teil VI.2.c). Damit bliebe ein Gemeindeaustritt *«immer noch an qualifizierte Willensbildungen der demokratischen Mehrheit des Gesamtstaates gebunden»*²²⁸. Auch bliebe auf dieser Ebene das Sanktionsrecht des Landesfürsten erhalten.²²⁹

Das **Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden** (einschliesslich Sezessionsrecht) gehört indes gerade zu den Elementen, die Fürst Hans-Adam II. als wesentliches Element eines modernen liberalen Staates im dritten Jahrtausend hervorhebt²³⁰: *«Der Umwandlungsprozess des Staates vom Halbgott in ein Dienstleistungsunternehmen wird nur möglich sein, wenn man von der indirekten auf die direkte Demokratie übergeht und mit dem Selbstbestimmungsrecht auf Gemeindeebene das Monopol des Staates aufbricht»*²³¹. Dies entspricht auch den Prinzipien eines *«competitive federalism»*, die etwa Buchanan so formuliert: *«The separate states, individually or in groups, must be constitutionally empowe-*

228 Winkler, Verfassungsreform, 302.

229 Marxer, Direkte Demokratie, 227.

230 S. Hans-Adam II., Der Staat im Dritten Jahrtausend (2010), 9, 13, 23, 89, 196.

231 Ebd., 196.

red to secede from the federalized political structure, that is, to form new units of political authority outside of and beyond the reach of the existing federal government. Secession, or the threat thereof, represents the only means through which the ultimate powers of the central government may be held in check.»²³²

Es ist zwar kaum davon auszugehen, dass Art. 4 Abs. 2 LV in näherer Zeit verfassungspolitische Relevanz erlangen wird. Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden ist in Liechtenstein bereits ohne Austrittsrecht stärker ausgeprägt und rechtlich verfasst als in anderen Ländern der EU (oder des Europarates).²³³ Das Austrittsrecht betont die Gemeindeautonomie und rundet sie gewissermassen verfassungsrechtlich ab.

Damit kann man Art. 4 Abs. 2 LV auch als Ergänzung des «voice»-Mechanismus der (direkten) Demokratie durch den «exit»-Mechanismus betrachten.²³⁴ Im politischen Zusammenhang heisst dies, dass ein Recht auf «exit» (Austritt) im Konfliktfall auch die Wirkmächtigkeit des Rechts auf «voice» (Widerspruch, Mitsprache) verstärken kann. Derlei Rechte überhaupt derart extensiv einzuräumen, wie dies in Liechtenstein (verstärkt durch die vom Fürstenhaus initiierte Reform 2003) der Fall ist, zeugt vom Vertrauen in das Volk, seine Dinge selbst und verantwortlich regeln zu können. Die (in der Abstimmung von 2003, aber

232 *Buchanan*, Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, in *The Collective Works of James M. Buchanan*, Volume 18 (2001), 70 f.

233 Vgl. Art. 110 LV; *Wille*, Staatsordnung, 637 ff.; *Winkler*, Verfassungsreform, 299 ff.; *Wohlgemuth*, Solide Staatsfinanzen (2020), 80 ff. Die Gemeinden sind finanziell recht eigenständig und in der (direkt-) demokratischen Regelung lokaler Belange ebenfalls weitgehend autonom. Zudem werden ihnen landesweit (bei einem Quorum von drei oder vier Gemeinden) auch Rechte der Gesetzes- und Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 2 und 4 LV) sowie der Einberufung oder Auflösung des Landtags (Art. 48 Abs. 2 und 3 LV) eingeräumt. Nach ständiger Rechtsprechung des StGH sind sie auch Grundrechtsträger, die zum Schutze ihrer Autonomie Individualbeschwerden vor dem StGH vorbringen können (*Wille*, Staatsordnung, 640).

234 *Hirschman* hat 1970 einen Klassiker der Soziologie veröffentlicht: «Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States». Kunden, Bürger und Mitglieder von Organisationen haben demnach verschiedene Möglichkeiten, ihre eigenen Meinungen und Interessen zu vertreten: durch «Abwanderung/exit» (die individuelle Entscheidung, von einem Anbieter auf dem Markt oder einer Organisation oder Jurisdiktion zu einer anderen zu wechseln), durch «Widerspruch/voice» (Protest, Wahlen, Teilnahme an kollektiven Entscheidungsprozessen) oder auch durch «Loyalität» (d.h. Verbleiben in einem Interaktionszusammenhang, freilich unter Vorbehalt des verbesserten Wohlverhaltens der anderen Seite).

auch in allen späteren Umfragen zum Ausdruck kommende, s. Teil VII) «Loyalität» der Bürger des Landes zum politischen System des Landes ist dann weniger eine Alternative zu als eine Konsequenz von anvertrauten Rechten zu «exit» und «voice».

bb) Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten

Ähnlich lässt sich im Hinblick auf Art. 13ter LV argumentieren. Ebenfalls als Ergebnis der «**Fürsteninitiative**» wurde (unter den Bedingungen von Art. 66 Abs. 6 LV) ein neues Recht auf Volksinitiative eingeführt, das es ermöglicht, «*gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen*». Wird dieser vom Landtag mit einer Empfehlung versehen und zur **Volksabstimmung** gestellt und sodann mit absoluter Mehrheit vom Volk bestätigt, müssen sich die Mitglieder des Fürstlichen Hauses gem. Hausgesetz innert sechs Monaten damit befassen. Der Familienrat ist «*zum disziplinären Einschreiten gegen den Fürsten berechtigt und verpflichtet*» und «*kann gegen den Fürsten als Disziplinarstrafe die Verwarnung oder Absetzung verhängen.*»²³⁵

Das «**letzte Wort**» hat hier somit nicht das Volk; aber auch nicht der regierende Fürst, sondern der Familienrat. Misstrauensanträge gegen Staatsoberhäupter sind europaweit höchst unterschiedlich geregelt. In den monarchischen Verfassungen Europas (des Europarates) findet sich kein vergleichbares Misstrauensvotum gegen die Person des Monarchen.²³⁶ Auch in republikanischen Verfassungen sind die Möglichkeiten, das Staatsoberhaupt während seiner Amtszeit staatsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, selten klar geregelt und meist unter dem dramatischen Titel des «Hochverrats» vorgesehen.²³⁷ In Österreich (Art. 60 Abs. 6 B-VG) existiert die freilich voraussetzungsvolle Möglichkeit einer Volksabstimmung über die Absetzung des Bundespräsidenten (auf Beschluss der Bundesversammlung).

235 Erläuterung zur Fürsteninitiative, 6 mit Verweisen auf Art. 14 Hausgesetz.

236 *Winkler*, Verfassungsreform, 309.

237 *Winkler*, Verfassungsreform, 310. Art. 13ter LV dagegen markiert keine erkennbar drastischen Schwellen für einen «begründeten» Misstrauensantrag. Die Erläuterung der Fürsteninitiative (S. 6) ist mit Verweis auf Art. 14 des Hausgesetzes sogar eher «*unterschwellig*»: «*Schadet der Fürst durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder Wohlfahrt des Fürstlichen Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein* ».

Auch wenn die Einschätzung, dass ein Misstrauensantrag nach Art. 13ter LV «*keine rechtlich verbindliche Wirkung*»²³⁸ erzeugt, formal richtig ist, ist die Aussage, dass dieser nur «*einer Petition vergleichbar ist*»²³⁹, staatsrechtlich wie auch staatspolitisch unhaltbar. Das Petitionsrecht steht nach Art. 42 LV bereits «*einzelnen in ihren Rechten oder Interessen Betroffenen*» zu, und richtet sich «*an den Landtag und den Landesausschuss*», der sich somit (ähnlich wie beim «*Recht auf Beschwerdeführung*» nach Art. 43 LV) mit den Sorgen einzelner oder bestimmter Gruppen zu befassen hat.²⁴⁰ Ein Misstrauensantrag gegen das Staatsoberhaupt des Landes dagegen müsste von einer Mehrheit des Volkes in einer ordentlich veranlassten Volksabstimmung getragen werden. Auch wenn er sich nicht gegen die Staatsform der Monarchie selbst (sondern nur gegen deren aktuellen Träger) richtet und auch wenn er keine unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit hat, wäre er doch staatspolitisch enorm wirksam.

Schliesslich hiesse ein von einer Mehrheit des Volkes in formaler Abstimmung (d.h. auch: nach ausführlicher Diskussion im Land) ausgesprochenes Misstrauensvotum gegen die Person des regierenden Fürsten kaum weniger als die Aufkündigung des «demokratischen Grundvertrags»²⁴¹ zwischen Fürst (als aktueller Amtsträger) und Volk (als Verfassungssouverän). Auch wenn der Fürstliche Familienrat hier das *zunächst* letzte Wort hätte, wie er mit der Person des regierenden Fürsten verfahren wollte, könnte er kaum das Votum seines engsten Verbündeten – des Volkes – ignorieren, ohne eine wahrhafte Systemkrise auszulösen. Dies läge weder im Interesse des Fürstenhauses noch in dem der (allermeisten) Landesangehörigen. Bereits die (von der Fürsteninitiative selbst eingeführte) Ermöglichung einer zusätzlichen «*voicé*» Option (Misstrauensabstimmung), die zum «*exit*» eines Monarchen (aber noch nicht der Monarchie selbst) führen könnte, dürfte das gegenseitige Vertrauen, die «*loyalty*», zwischen Fürst und Volk nicht nur symbolisch ausgedrückt, sondern auch verfahrensrechtlich untermauert haben (hierzu auch Teil VII).

238 *Rhinow* zit. nach *Wille* Staatsordnung, 318 (Fn. 58).

239 *Wille*, Staatsordnung, 318.

240 Vgl. *Marxer*, Demokratie, 230 ff. In den Jahren 1930 bis 2017 wurden insgesamt 77 Petitionen eingereicht.

241 *Winkler*, Verfassungsrecht, 29 f.

cc) Abschaffung der Monarchie

Gleiches gilt erst recht für die dritte Innovation der Fürsteninitiative von 2003, die dem Volk gewissermassen nach der «gelben Karte» des Misstrauensvotums gegen den Monarchen auch die «rote Karte» gegen die Monarchie selbst in die Hand gibt. Dass Fürst Hans-Adam II. überhaupt mit Art. 113 LV die Möglichkeit der Monarchieabschaffung (gegen die Meinung von Landtag und Regierung) in seine Verfassungsinitiative eingebracht hat, ist bereits an sich bemerkenswert. Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Volk und Erbmonarchie hat denn auch weit über die Grenzen Liechtensteins Beachtung gefunden. *Beattie* kommentiert etwa: «*He must be the first monarch in history to have proposed the means for the legal abolition of the institution that he represents.*»²⁴²

Mit Art. 113 LV wurden also die **Volksrechte** um das Initiativgehren zur Abschaffung der Monarchie ergänzt. Im Fall eines Erfolgs einer solchen Initiative in der erforderlichen Volksabstimmung hätte der Landtag als «*verfassungsgebende Versammlung*» und «*Erfüllungsgelhilfe des Volkes*»²⁴³ eine «*neue*» Verfassung auf «*republikanischer Grundlage*» auszuarbeiten, die wiederum einer Volksabstimmung zu unterziehen ist.²⁴⁴ Einzigartig ist dieses Volksrecht nicht zuletzt deswegen, weil damit mit einfacher Mehrheit des Volkes und gerade gegen den Willen des Landesfürsten²⁴⁵ das monarchische Strukturprinzip der liechtensteinischen Verfassung beseitigt werden kann.²⁴⁶ Es handelt sich folglich nicht um ein Recht zur Monarchenabsetzung, sondern zur Monarchiebeseitigung. Man mag darin einen weiteren Beweis dafür erkennen, dass Monarchie und (direkte) Demokratie in Liechtenstein zwei getrennte Verfas-

242 *Beattie*, History, 212.

243 *Gamper*, FS Delle Karth, 267.

244 Dem Landesfürsten kommt diesfalls das Recht zu, ebenfalls einen Entwurf für die «*neue Verfassung*» vorzulegen, dies freilich ohne an die Vorgabe einer «*Verfassung auf republikanischer Grundlage*» gebunden zu sein.

245 Art. 112 Abs. 2 LV nimmt das Verfahren nach Art. 113 LV ausdrücklich von der für Verfassungsänderungen ansonsten notwendigen Zustimmung des Landesfürsten aus.

246 Daneben ist auch eine Verfassungsänderung im Wege des Verfahrens nach Art. 64 LV in Verbindung mit Art. 112 Abs. 2 LV möglich, das auch durch den Landtag lanciert werden kann, gleichwohl aber dem Sanktionsrecht des Landesfürsten unterliegt; s. dazu *Bussjäger/Ritter*, Art. 113, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2021), Rz. 9 und 20.

sungsprinzipien «mit antithetische[r] Haltung» zueinander²⁴⁷ darstellen. Unbestreitbar ist allerdings, dass gerade das Verfahren der Abschaffung der Monarchie derselben demokratische Legitimation²⁴⁸ verleiht und einen Ausgleich der Machtbalance zwischen Volk und Fürsten bewirkt: Der Bestand der Erbmonarchie und damit der europaweit einzigartige Dualismus ist vom Willen des Volks abhängig.²⁴⁹

Daran ändert es auch nichts, dass das Verfahren nach Art. 113 LV voraussetzungsvoll, komplex und langwierig ausgestaltet ist:²⁵⁰ Eine erheblich verdünnte **demokratische Legitimation** folgt daraus nicht, zumal hohe Anforderungen an die Änderung eines Verfassungsprinzips geradezu erforderlich und im europäischen Vergleich üblich sind²⁵¹ und diese in Liechtenstein auch nicht so weit gehen, dass die Inanspruchnahme dieses Volksrechts von vorneherein ausgeschlossen ist. Somit erscheint es widersprüchlich, dass einerseits auf die nur eingeschränkte demokratische Legitimation im Wege des Art 113 LV verwiesen wird, andererseits aber Bedenken dahingehend vorgebracht werden, dass populistische Bewegungen eine Veränderung der Staatsform herbeiführen könnten.²⁵² Zudem mag man dem Art. 113 LV zwar aus faktischer Sicht die Bedeutung eines «letzten Mittels zur Behebung einer extremen Situation»²⁵³ zuweisen, aus rechtlicher Sicht setzt die Abschaffung der

247 Gamper, FS Delle Karth, 272.

248 Bussjäger/Ritter, Art 113, Rz. 45. AA m.w.N. Wille, Staatsordnung, 443.

249 S. auch Winkler, Verfassungsreform, 343 und ders, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein: Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsänderungen (2015), 54, wonach die duale Verankerung der Staatsgewalt «dem Volkswillen unterworfen» ist.

250 S. etwa Wille, Staatsordnung, 443 mit Verweis auf das Recht des Landesfürsten, einen weiteren Entwurf einer neuen Verfassung vorzulegen, womit sich der Entwurf über eine republikanische Verfassung gegenüber dem landesfürstlichen Entwurf und der geltenden Verfassung behaupten muss. Dazu ist zu sagen, dass eine solche Behauptung nicht unwahrscheinlich erscheint, wenn eine Volksabstimmung zuvor schon eine Republik gefordert hat.

251 Man denke nur an die Änderung eines Grundprinzips der österreichischen Verfassung, die neben einer Volksabstimmung auch die vorangehende Verfassungsmehrheit im Parlament erfordert.

252 S. aber Bussjäger/Ritter, Art. 113, Rz. 46 f.

253 Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 227/2002 betreffend die vom liechtensteinischen Fürstenhaus vorgeschlagenen Änderungen der liechtensteinischen Verfassung, 12.

Monarchie aber keine konkrete rechtliche Begründung und daher auch nicht das Bestehen einer Ausnahmesituation voraus.

Somit ist Art. 113 LV eine begrüßenswerte Verfassungsinnovation, die zwar wohl kaum zur Anwendung kommen wird, aber eben legitimatorische Vorwirkungen zeitigt und damit durchaus lebendiges «totes Recht» darstellt. Ist der Dualismus als solcher dem Volkswillen unterworfen, verringern sich daher auch die aus der Sicht einer europaweit üblichen parlamentarischen Regierungsform geführten Bedenken gegen den vergleichsweise weiten Kompetenzumfang des Landesfürsten.

Vanberg²⁵⁴ kommt aus **verfassungsökonomischer Sicht** zum Ergebnis, dass durch die grosse direkt-demokratische Zustimmung zur Verfassungsreform von 2003 und nicht zuletzt durch die Einführung von Art. 113 LV «*das liechtensteinische Volk faktisch zur alleinigen Legitimationsquelle der Verfassung und damit zum Verfassungssouverän geworden*» ist.²⁵⁵ Vanberg unterscheidet zwischen «*der Frage der Legitimationsquelle politischer Ordnung und der Frage ihrer spezifischen Ausgestaltung*». Zwischen beiden besteht eine «*eindeutige Rangordnung*».²⁵⁶ Die Frage der Legitimationsquelle ist eine normativ absolut vorrangige «*Prinzipienfrage*»; die Frage der konkreten Ausgestaltung einer Verfassung eine wichtige, aber nachrangige «*Klugheitsfrage*». Sobald die Prinzipienfrage zugunsten des Volkes entschieden ist, das Volk also «*Herr über die Verfassung bleibt, mögen die politischen Regelungen und Institutionen, für die es sich entscheidet, Kritikern zwar als untauglich oder gar schädlich erscheinen, aber man hat es weiterhin mit einer demokratisch legitimierten Entscheidung zu tun.*»²⁵⁷

Die Kritiker der liechtensteinischen Verfassung trennen oft nicht zwischen der Prinzipienfrage der Legitimationsquelle und der pragmatischen Frage der Ausgestaltung. Sie setzen damit implizit ihr Urteil über die Ausgestaltung einer «wahren Demokratie» über das Urteil des «wahren Souveräns». Auch wenn bedeutende Aspekte der konkreten *Ausgestaltung* der Gewaltenteilung im Land (Sanktionsrecht des Fürsten, Notstandsrecht) nicht den Usancen (oder mehr oder weniger erfüllten Ansprüchen) parlamentarischer Demokratien (West-) Europas

254 Vanberg, Erbmonarchie und Demokratie. Ein demokratietheoretischer Beitrag zur Diskussion um die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (2019).

255 Ebd., 31.

256 Ebd., 16.

257 Ebd., 17.

entsprechen, kann daraus nicht gefolgert werden, die Verfassung sei nicht nach demokratischen Prinzipien legitimiert. Das Volk hat sich als Träger der Verfassungssouveränität 2003²⁵⁸ direkt und explizit dafür entschieden, an der mit dem Fürsten geteilten Ausübung der Staatsgewalt festzuhalten und damit auch die Legitimation des Fürsten als Amtsträger im Rahmen der Verfassung bestätigt. Die Rolle der Bürgerschaft als *puvoir constituant* wurde – durch die «Fürsteninitiative» – zudem 2003 noch weiter gestärkt, indem durch Art. 113 LV dem Volk auch das «letzte Wort» über die grundlegende Staatsform der Erbmonarchie überlassen wurde.

4. Kategorischer Imperativ oder pragmatischer Komparativ?

Aus der zeitlichen wie auch geographischen und emotionalen Ferne, die den beiden Autoren dieser Studie zu eigen ist, erscheint die oftmals erhitzte Debatte um die Verfassungsreform von 2003 daher etwas schwer nachvollziehbar. Verkürzend interpretiert scheint sie uns geprägt von der Diskrepanz zwischen dem, was man einen demokratiethoretischen kategorischen Imperativ und einen verfassungsökonomischen pragmatischen Komparativ nennen könnte. Die liechtensteinischen «Kantianer» messen und messen die liechtensteinische Verfassung (und die «Fürsteninitiative») kategorisch an einer Interpretation der *rein parlamentarischen* Demokratie, wie sie in den meisten Ländern des Europerates als Standardtyp etabliert ist. Sowohl gegenüber dem Idealtyp parlamentarischer Repräsentativität des Volkswillens als auch gegenüber dem Standardtyp einer von Parteien bestimmten Politik müssen direkt-demokratische ebenso wie erbmonarchische Mitbestimmungs- und Kontrollrechte als Fremdkörper erscheinen. Die Vorstellung, dass «Fürst und Volk» als «ungewählte», aber sich gegenseitig vertrauende und bestärkende Souveräne direkt in die Staatsgeschäfte eingreifen können, muss dann als archaisch und zumindest im Hinblick auf die Befugnisse des Landesfürsten auch bedenklich erscheinen.

258 Erneuert durch die Ablehnung der Initiative zur Einschränkung des Sanktionsrechts bei der Abstimmung 2012 (s.o.).

Die hier vorgenommene Betrachtung aus Sicht eines eher «pragmatischen Komparativs» kann dagegen vorläufig urteilen, dass Liechtenstein mit der Verfassung von 1921 und insbesondere mit der Annahme der Fürsteninitiative 2003 nicht schlecht gefahren ist. Aus Sicht des liberalen Konstitutionalismus (s. Teil II) hat das Land die dort verankerten Grundwerte nicht nur bewahrt, sondern weiter gefördert. Komparativ zum *status quo ante* (1921) ist die Verfassung seit 2003 sicher nicht weniger «liberal»: Die Rechte der Bürger als individuelle Grundrechtshaber gegenüber dem Staat standen gar nicht wirklich in Rede (nachdem die gleichen Rechte der Frauen – wenn auch reichlich spät – bereits geklärt waren); und die politischen Rechte des Fürsten sind fast durchweg relativiert worden – zugunsten des Volkes (meist als direkt-demokratische Option; teils als Rechte des Landtags).

Komparativ zum verfassungsrechtlichen *status quo* des Rests Europas und zum «progressiven» Standard etwa der Politikwissenschaft mag Liechtenstein dennoch vor allem im Hinblick auf die Rolle der Erbmonarchie als Anachronismus erscheinen. Aber es ist alles andere als zwingend, deshalb Liechtenstein (und damit seine Bürger) als rückständig zu qualifizieren. Das Land ist mit der Verankerung der Staatsgewalt in Fürst und Volk nach Massgabe der Verfassung (Art. 2 LV) schliesslich bisher politisch und ökonomisch gut gefahren. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass sich das Staatsoberhaupt Liechtensteins nicht der Wiederwahl stellen muss, auf sein Amt frühzeitig vorbereitet wird, langfristige Interessen seines Landes und seiner Nachfolger eher im Auge hat, weshalb ihm dauerhafte Reputation und Integrität naturgemäss vor kurzfristiger Popularität geht. Bedeutsam ist zudem, dass der Landesfürst sein «Sanktionsrecht» als Vetorecht bisher äusserst zurückhaltend genutzt hat.²⁵⁹

259 Zumindest sind nur äusserst wenige und eher undramatische Fälle dokumentiert, in denen sich ein Fürst seines Sanktionsrechts im Sinne eines Vetos *explizit* bedient hätte. Vgl. Nigg, Das Sanktionsrecht des Landesfürsten, LJZ 2017, 91 f.; Winkler, Verfassungsreform, 186 ff.; Bussjäger, Art. 9 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015), Rz. 25ff.; Dies schliesst freilich nicht aus, dass schon die Option eines Vetos von Fürst (oder Volk) «präventiv auf die inhaltliche Ausübung der der Gesetzgebung wirkt» (ebd., Rz 27). Hierzu auch Wohlgemuth, Staatsfinanzen, 76 f.

VI. Liechtenstein und seine Verfassung: Besonderheiten und Ähnlichkeiten im Vergleich

1. Die liechtensteinische «Mischverfassung»

Betrachtet man den hier dargelegten Überblick über die liechtensteinische Verfassungsgeschichte im Vergleich zur europäischen Verfassungsentwicklung so liegt der Befund nahe, dass die liechtensteinische Verfassung vom europäischen Liberalismus und Konstitutionalismus des 19. Jhdts. (Grundrechtskatalog; «*konstitutionelle Erbmonarchie*») sowie vom Parlamentarismus des 20. Jhdts. («*auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*») geprägt ist, gleichzeitig aber auch eigene Wege beschritten hat, nicht zuletzt, weil keine «echte» parlamentarische Monarchie verwirklicht wurde.²⁶⁰

Die liechtensteinische Verfassung wird daher nicht zu Unrecht als «*Mischverfassung*» bezeichnet,²⁶¹ die Anleihen an andere europäische Verfassungsordnungen geschickt mit eigenständigen Regelungen kombiniert. *Anna Gamper* hat etwa treffend festgehalten, dass die liechtensteinische Verfassung zwar **mehrheitlich Elemente eines modernen europäischen Konstitutionalismus** enthält, diese Elemente aber «*immer wieder zu ungewöhnlichen Kombinationen und Mischformen ver-*

260 Zum Vergleich der europäischen Monarchien: *Pällinger*, Monarchien im Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein (2003).

261 S. etwa *Frick*, Die Mischverfassung des Fürstentums Liechtenstein – oder die Kunst, den Dualismus von Monarchie und Demokratie zu leben, in Ebert (Hrsg.), FS Kohlegger (2001), 217; *Waschkubn*, Die Mischverfassung Liechtensteins, LJZ 1989, 9 ff.

bunden [werden], die erlauben, von einem insoweit autochthonen liechtensteinischen Verfassungsstil zu sprechen.»²⁶²

Diese Kombinationsleistung ist auch deswegen bemerkenswert, weil die liechtensteinische Verfassung dort, wo sie Anleihen nimmt, sich durchaus unterschiedlicher Vorbilder bedient, nämlich einerseits der österreichischen, andererseits der schweizerischen Verfassung.

Der **Einfluss des österreichischen B-VG** auf die liechtensteinische Verfassung tritt besonders bei den Regelungen über den StGH zutage, dessen Funktion als Organ der Normenkontrolle (insbesondere Kontrolle von Gesetzen) mit jener des VfGH verglichen werden kann. Demgegenüber ist eine solche Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz unbekannt. Überhaupt war der liechtensteinische Gerichtshof nach den Verfassungsgerichten der Tschechoslowakei und Österreichs das dritte Verfassungsgericht kelsenianischer Prägung.²⁶³ Auch die Verfassungsrevision 2003 hat diese «Tradition» der Anknüpfung an die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit beibehalten.²⁶⁴ Freilich bestanden und bestehen Unterschiede im Sinne eines liechtensteinischen Sonderwegs dahingehend, dass etwa der StGH schon von Anbeginn für Beschwerden gegenüber Gerichtsurteilen aus allen Bereichen zuständig war und ist.

Doch auch darüber hinaus weist die liechtensteinische Verfassung viele Anklänge an ihre österreichische «Nachbarkonstitution» auf,²⁶⁵ gleichwohl rechtshistorisch betrachtet die Entstehung der Verfassung 1921 geradezu von einer Loslösung von Österreich geprägt war («Los

262 *Gamper*, Autochthone versus europäischer Konstitutionalismus?, in Schumacher/Zimmermann (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Gerichtshof. FS Gert Delle Karth (2013), 281.

263 Vgl. *Bussjäger*, »Soweit dieselbe für Liechtenstein verwendbare und zweckmäßige Bestimmungen enthält.« Der Einfluss des B-VG auf die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, in Balthasar/Vincze (Hrsg.), Hundert Jahre österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz (2021), 137.

264 So etwa mit der Einführung der Kompetenz des StGH zur Prüfung der Verfassungskonformität von Staatsverträgen, ferner (allerdings im Rahmen des StGHG) die Angleichung der Voraussetzungen eines Individualantrags an das österreichische System, auch hier freilich mit liechtensteinischen Besonderheiten, wie einer Art Popularklage gegen Verordnungen (Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG).

265 Vgl. dazu *Bussjäger*, Einfluss, 129 ff.

von Österreich»),²⁶⁶ was einer zu offenkundigen Anlehnung an die österreichische Verfassung entgegenstand.²⁶⁷ Solche Anklänge kann man aber dennoch in den Wahlgrundsätzen,²⁶⁸ dem Rechtsstaatsprinzip²⁶⁹ oder in den Grundrechten erkennen.

Demgegenüber sind die **demokratischen Aspekte der liechtensteinischen Verfassung** zu einem bedeutenden Teil von der **Schweiz** beeinflusst. Die liechtensteinische Verfassung weist *«eine ausgeprägte Referendumsdemokratie nach Schweizer Muster auf»*:²⁷⁰ Zwar ist das demokratische Prinzip in Liechtenstein ähnlich wie in Österreich im Wesentlichen parlamentarisch ausgeprägt, da die Gesetzgebung grundsätzlich durch den Landtag als demokratisches Repräsentativorgan ausgeübt wird, allerdings wurden bereits mit der Verfassung 1921 das Vetoreferendum gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages und die Volksgesetzgebung im Wege der Volksinitiative eingeführt. Insbesondere wurde es dem Volk ermöglicht, Gesetze über den Willen des Landtags hinweg zu beschliessen (*«Volksgesetzgebung»*),²⁷¹ was aus Sicht des ös-

266 Z.B. Verlagerung aller Behörden nach Liechtenstein, insbesondere Beseitigung der Hofkanzlei in Wien als staatliches Organ, und Kündigung der seit 1854 bestehenden Zollunion mit Österreich im Jahr 1919.

267 *Bussjäger*, Einfluss, 131.

268 Vgl. Art. 46 Abs. 1 LV und Art. 26 Abs. 1 B-VG.

269 Vgl. Art. 78 Abs. 1 LV auf der einen Seite, wonach *«die gesamte Landesverwaltung»* in *«Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze»* besorgt wird und Art. 18 Abs. 1 B-VG, wonach die *«gesamte staatliche Verwaltung»* *«nur auf Grund der Gesetze»* ausgeübt werden darf. Vgl. aber auch *Bussjäger*, Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein? Der Einfluss österreichischer und schweizerischer Staatsrechtslehre am Beispiel des Staatsgerichtshofes, in Wolf (Hrsg.), *State Size Matters* (2015), 25: *«Der StGH judiziert damit ein Legalitätsprinzip, das an das in der österreichischen Verfassungsdogmatik vertretene Modell angelehnt ist, was jedoch die geforderte Bindungsdichte der Gesetzgebung betrifft, eine grössere Offenheit erkennen lässt.»*

270 *Bussjäger*, Verfassungsdogmatik, 23; hierzu auch *Wohlgemuth*, Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein (2021).

271 Vgl. Art. 66 Abs. 6 LV. Im Unterschied zum schweizerischen Vorbild ersetzt die Annahme durch Volksabstimmung zwar den Gesetzesbeschluss des Landtags, nicht aber die Sanktion des Fürsten. Dazu *Gamper*, FS Delle Karth, 279: *«Der Begriff der ‚Volksgesetzgebung‘ ist für das liechtensteinische Modell daher in Wahrheit irreführend, da das Volk selbst keinerlei eigenständige Gesetzgebung durchsetzen kann, sondern dabei wiederum vom Willen des Fürsten abhängig ist.»*

terreichischen B-VG gar bundesverfassungs- bzw. bauprinzipienwidrig wäre.²⁷²

2. Liechtensteinische Sonderwege

a) Verfassungsstruktur

Der besondere liechtensteinische «*Verfassungsstil*» lässt sich schon in der Struktur der Verfassung erkennen: Im Gegensatz zur primär auf Verfahren und Organisation ausgerichteten «*Spielregelverfassung*» des B-VG enthält die LV in den Art. 14–27 einen beachtlichen Katalog an Staatsaufgaben, der merklich an der St. Galler Kantonsverfassung orientiert ist. Im Zusammenhang mit dem Grundrechtekatalog ist die liechtensteinische Verfassung also durchaus eine **Werte**verfassung.²⁷³ Auch der **Stufenbau der Rechtsordnung** orientiert sich zwar am österreichischen Vorbild, er ist aber verfassungsrechtlich nicht voll entwickelt worden. So kennt die LV keine positiv-rechtlichen Grundprinzipien, die einem erschwerten Änderungsverfahren unterliegen und daher einen höheren Rang einnehmen als einfaches Verfassungsrecht.²⁷⁴ Umso bemerkenswerter ist es freilich, wenn der StGH wohl auch mit Blick auf Österreich «*Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Verfassung*» als Baugesetze anerkennt, die durch grundsätzlich vorrangiges EWR-Recht nicht ausgehebelt werden können.²⁷⁵

b) Monarchisches Prinzip

Die Besonderheiten des liechtensteinischen «*Verfassungsstils*» lassen sich aber freilich vor allem an den konkreten **Verfassungsinhalten** festmachen. Am deutlichsten wird dies am nach wie vor ausgeprägten monarchischen Prinzip und dem daran knüpfenden **Dualismus zwi-**

272 VfSlg 16.241/2001.

273 Vgl. *Bussjäger*, Einflüsse, 136, der sogar von einer «*Werte*verfassung *par excellence*» spricht.

274 Vgl. dazu Art. 44 Abs. 3 B-VG.

275 S. dazu Teil IV.3.

schen Fürst und Volk. Den Weg zur parlamentarischen Monarchie (wie im Vereinigten Königreich, aber auch in den Niederlanden, Schweden, Dänemark, Norwegen oder Spanien) hat Liechtenstein ebenso wenig beschritten wie den Weg zur demokratischen Republik seiner Nachbarländer Österreich und Schweiz. Die Bürger Liechtensteins fanden die seit einhundert Jahren bewährte Gewaltenteilung zwischen Fürst und Volk – mit Parlament und Regierung als ihren beauftragten Vertretern – ganz offenbar für ihr Land als im Prinzip unverändert angemessen und nützlich. Sie behielten im Gegensatz zu Österreich ihre konstitutionelle Erbmonarchie und kombinierten sie mit starken direkt-demokratischen Elementen, wie sie in der Schweiz durchaus erfolgreich praktiziert wurden.

Diese nicht zuletzt durch die Volksabstimmung 2003 ausgedrückte Zustimmung des Volkes zu diesem wohl einzigartigen Arrangement steht im deutlichen Widerspruch zur vielfach geäußerten Kritik, dass die Verfassung nicht imstande sei, die Monarchie demokratisch zu legitimieren, weil der Monarch mit zu starken politischen Befugnissen ausgestattet sei.²⁷⁶ Diesen Befund teilen wir wie dargestellt nicht. Das Volk hat in direkt-demokratischer Abstimmung die Verankerung der Souveränität in Fürst und Volk (Art. 2 LV) im Jahr 2003 explizit bestätigt. Zudem hat es seit 2003 auch explizit das «letzte Wort» über die Staatsform des Landes. Letztlich liegt es nämlich am Volk, die Monarchie abzuschaffen, ohne dass der Fürst hiergegen ein Veto einlegen kann. Gleichzeitig ist es dem Fürsten nicht möglich, die Demokratie oder das Verfahren der Abschaffung der Monarchie zu beseitigen.²⁷⁷ Letztendlich wurzelt auch die Monarchie in der Volkssouveränität.²⁷⁸

Somit darf man die **vielfältigen Einschränkungen und direkt-demokratischen Legitimationsquellen «fürstlicher Gewalt»** nicht übersehen, die im Laufe der bisherigen Verfassungsentwicklung in die Verfassung aufgenommen oder von Judikatur und Lehre entwickelt wurden:

Dass jedes (Verfassungs-)Gesetz zu seiner Gültigkeit der **Sanktion des Landesfürsten** bedarf,²⁷⁹ ist eine «*innere Konsequenz der*

276 Pállinger, Monarchien, 30.

277 Vgl. auch Gamper, FS Delle Karth, 282.

278 S. Teil V.3.c.cc.

279 Art. 9, 65 und 112 Abs. 2 LV.

liechtensteinischen Verfassung»,²⁸⁰ aber freilich – wegen tatsächlicher oder auch nur angedrohter Sanktionsverweigerung – eine ganz erhebliche «*Schranke des demokratischen Prinzips*»,²⁸¹ die kein bestimmtes Prüfkalkül des Fürsten vorgibt, im Spannungsverhältnis zum Recht auf freie Wahlen gem. Art. 3 1. ZP EMRK steht²⁸² und im Übrigen auch nicht der Kontrolle des StGH unterliegt.²⁸³ Dieses Sanktionsrecht hat denn auch keine Gemeinsamkeit mit der staatsnotariellen Beurkundung durch den österreichischen Bundespräsidenten, der gem. Art. 47 B-VG im Gegensatz zum Landesfürsten nicht zur inhaltlichen, sondern bloss zur formellen Kontrolle des Gesetzesbeschlusses berufen ist. Allerdings wird man mit Blick auf Art. 2 LV und Art. 3 1. ZP EMRK davon ausgehen können, dass das Sanktionsrecht nicht vollständig in das freie fürstliche Ermessen gestellt ist, sondern nur gewichtige sachliche, im öffentlichen Interesse gelegene Gründe, insbesondere eine offenkundige Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes, die Zustimmungsverweigerung legitimieren können.²⁸⁴ Freilich: Rechtlich erzwingbar wird die Sanktion dadurch nicht, die «Sanktionierung der Sanktionsverweigerung» ist nur mittels der Instrumente der «Monarchieabschaffung» (Art. 113 LV) und des begründeten Misstrauensantrages (Art. 13ter LV) möglich, die aber immerhin eine vorsichtige Handhabe der Sanktionsverweigerung nahelegen²⁸⁵ und (auch) das Sanktionsrecht letztlich in der Volkssouveränität verankern. Die Verweigerung der Sanktion durch den Fürsten auf Verlangen einer Volksabstimmung zu unterwerfen war eine Forderung «Friedensinitiative» (2003) sowie der «Vetoinitiative» (2012), die indes beide vom Volk selbst mit deutlicher Mehrheit angelehnt wurden (s. Teil V.2.).

280 *Gamper*, FS Delle Karth, 275.

281 *Bussjäger*, Art. 9 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar (2015), Rz. 8.

282 Wiederum m.w.N. *Bussjäger*, Art. 9 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 12 ff.

283 Die Sanktion gilt als unselbständiger Teil des Gesetzgebungsaktes und ist daher nicht selbständig anfechtbar oder erzwingbar. Zur Kritik am Sanktionsrecht aus demokratiepolitischer Sicht s. insbesondere *Gamper*, FS Delle Karth, 271 ff.

284 *Bussjäger*, Art. 9 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 64 ff.

285 Dies ist auch der Fall. Zumindest zur offiziellen Sanktionsverweigerung kam es in den letzten einhundert Jahren nahezu nie. S. *Nigg*, Sanktionsrecht, 91 f; *Bussjäger*, Art. 9, Rz. 25 ff.

Einen Sonderweg hat die liechtensteinische Verfassung auch beim mehrfach erwähnten **Notverordnungsrecht** eingeschlagen: Fürstliche Notverordnungen gem. Art. 10 Abs. 1 LV kommen ohne parlamentarische Mitwirkung zustande. Es handelt sich um ein noch weiterreichendes Pendant zum intrakonstitutionellen Notrecht des Art. 185 Abs. 3 BV der Schweiz, da es – mit nur wenigen Einschränkungen²⁸⁶ – sogar zur befristeten Suspension (nicht aber zur Aufhebung) von einzelnen Bestimmungen der Verfassung ermächtigt.²⁸⁷ Doch auch hier gilt, dass der Wortlaut der Verfassung mehr Macht verspricht, als dem Landesfürsten tatsächlich zugewiesen ist: Nach richtiger Ansicht der Lehre darf der Landesfürst nämlich nicht über die Grenzen seiner Ermächtigung in Art. 10 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 LV verfügen oder den StGH ausschalten.²⁸⁸ Sodann ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich verfügbaren Ausserkrafttreten der Notverordnungen nach sechs Monaten, dass suspendierte (Verfassungs-)Gesetze wiederaufleben.²⁸⁹

c) Sonstige Sonderwege

Die wohl «*eigenwilligste Regelung der Verfassung*»,²⁹⁰ die **Sezessionsmöglichkeit der Gemeinden**, ist auch international betrachtet ebenso ungewöhnlich wie das Konstrukt eines «elliptischen Staats». Gleichwohl weist dieser verfassungsrechtliche Sonderweg nicht die gleiche praktische Relevanz wie der Dualismus von Fürst und Staat auf: Nicht nur stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Abspaltungen in einem Kleinststaat, auch das «*Recht der Gemeinden*» in Art. 4 Abs. 2 LV

286 S. dazu Art. 10 Abs. 2 LV, wonach Notverordnungen bestimmte Grundrechte (z.B. entsprechend Art. 15 EMRK das Folterverbot), die verfassungsrechtlichen Regelungen über die Thronfolge, das Hausgesetz und das Recht zur Initiative auf Abschaffung der Monarchie nicht einschränken dürfen.

287 Qua Grössenschluss werden die Notverordnungen auch genuin liechtensteinischem Gesetzes- oder Ordnungsrecht sowie für anwendbar erklärten Schweizer Erlassen ebenso wie ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen wie der EMRK oder dem ZV von 1923 vorgehen.

288 *Bussjäger*, Art. 10 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 63 und 91.

289 Näher dazu *Müller/Jobler*, Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich (in Druck).

290 *Bussjäger*, Art. 4 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 61.

ist entgegen dem Wortlaut letztlich kein Austrittsrecht, sondern nur ein Recht darauf, ein Austrittsverfahren einzuleiten, dessen Ausgang von der Gemeinde nicht bestimmt werden kann (s.o. Teil V.3.c.).²⁹¹

Neben diese Besonderheiten im Verfassungstext tritt die Entwicklung einer **eigenständigen Verfassungsdogmatik**, die angesichts der Kleinheit des Landes und der geringen zur Verfügung stehenden rechtswissenschaftlichen Ressourcen beachtlich ist. Auch hier lassen sich freilich Einflüsse aus dem deutschsprachigen, insbesondere aus dem schweizerischen Raum nicht übersehen: Die in den 1980er Jahren einsetzende Aufgabe des *judicial restraints* des StGH in der Grundrechtsprüfung, war ähnlich wie jene des österreichischen VfGH von der Spruchpraxis der Menschenrechtskommission und des EGMR, des deutschen Bundesverfassungsgerichts sowie des schweizerischen Bundesgerichts beeinflusst.²⁹² Die Etablierung des **Willkürverbots** als «ungeschriebenes Grundrecht»²⁹³ und seine Weiterungen²⁹⁴ kann man aber als Abwendung von der eher rechtspositivistischen Verfassungsdogmatik in Österreich²⁹⁵ ansehen, die das Willkürverbot mehr schlecht

291 *Bussjäger*, Art. 4 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2016), Rz. 71, der insbesondere hervorhebt, dass jedenfalls auch die Zustimmung des Landesfürsten erforderlich ist.

292 *Bussjäger*, Verfassungsdogmatik, 19 f.; *Hoch*, Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. FS zum 70. Geburtstag von Herbert Wille (2014), 183 ff.

293 S. StGH 1998/45: «*Nachdem inzwischen auch in Österreich die Konzeption der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems zunehmend in Frage gestellt wird, erscheint es nunmehr angebracht, dass der StGH für den Einzelnen fundamentale, im Verfassungstext nicht erwähnte Rechtsschutzbedürfnisse direkt als ungeschriebene Grundrechte anerkennt, anstatt sie aus thematisch mehr oder weniger verwandten positiv normierten Grundrechten abzuleiten.*» S. dazu etwa *Vogt*, Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes (2008), insbesondere 369 ff, wonach es sich um einen «*verfassungsgewohnheitsrechtlichen Grundsatz*» handelt. Allerdings ist dem zu entgegenen, dass die Anerkennung von Verfassungsgrundsätzen, die inhärenter Bestandteil des Verfassungsrechts sind, kein Gewohnheitsrecht darstellen.

294 Z.B. das «*Verbot des überspitzten Formalismus*»; vgl. dazu *Vogt*, Verbot der formellen Rechtsverweigerung, Verbot der Rechtsverzögerung, Verbot des überspitzten Formalismus, in *Kley/Vallender* (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), 614 ff.

295 Demgegenüber kennt die Schweizer Verfassung ein geschriebenes Willkürverbot (Art. 9 BV).

als recht aus dem Gleichheitssatz ableitet.²⁹⁶ Diese rechtsfortbildende Linie hat der StGH etwa hinsichtlich des Legalitätsprinzips als Grundrecht im Abgabenrecht,²⁹⁷ eines (ebenso ungeschriebenen) Grundrechts auf ein Existenzminimum²⁹⁸ oder auf Wahrung des Bankgeheimnisses²⁹⁹ fortgeführt.

Wie jede rechtsfortbildende Tätigkeit zieht sich diese Judikatur vor allem aus einer rechtspositivistischen Sichtweise Kritik zu.³⁰⁰ Freilich darf hier nicht übersehen werden, dass sich die Rechtsprechung des StGH nicht nur, ja sogar zu einem geringeren Teil aus der österreichischen rechtspositivistischen Sicht speist, sondern in ganz erheblichem Masse Schweizer Verfassungsdogmatik in sich aufnimmt und diese Einflüsse auf dem Boden der eigenständigen liechtensteinischen Verfassung rechtsvergleichend verarbeitet. Auch reicht die Rechtsfortbildung des StGH nicht so weit, wie sie etwa der EuGH auf europäischer Ebene – freilich mit einem etwas konkreteren Auftrag³⁰¹ – an den Tag legt. Mehr noch: Im Ergebnis unterscheidet sich die Judikatur des StGH auch in seinen rechtsfortbildungsgeneigten Urteilen nicht so deutlich von jener der deutschsprachigen Verfassungsgerichte in Österreich und Deutschland. Die Verfassung lässt hier wie da einen weiten Auslegungsspielraum zu, der in Einzelfragen zwar mitunter unterschiedlich genutzt, in den grossen Zusammenhängen aber im wesentlichen gleiche Auslegungsergebnisse zeitigt.

296 S. etwa VfSlg 4480/1963; 19.975/2015.

297 StGH 2000/39.

298 StGH 2004/48, Erw. 2.3. (auch diesfalls in Anlehnung an die Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts, das ein solches Grundrecht postulierte, bevor es in Art. 12 BV aufgenommen wurde).

299 StGH 1996/42; StGH 2005/50.

300 Vgl. die harsche Kritik von *Khol*, Verfassungsrecht durch Richterspruch, <https://100jahre.li/fachbeitraege/verfassungsrecht-durch-richterspruch/> (abgerufen am 27.7.2021).

301 Vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV («Wahrung des Rechts»).

3. Fazit

Die liechtensteinische Verfassung ist dem Betrachter von aussen ein Faszinosum: Einerseits, weil sie zweckmässige Anpassungsfähigkeit an die europäische Verfassungsentwicklung und souveräne Eigenständigkeit miteinander verbindet, andererseits, weil es sich um eine funktionsfähige Verfassung handelt, in die viel politische und juristische Gedankenkraft gelegt wurde und die in mitunter hart geführten Debatten zwischen Fürst, Volk, Regierung und Landtag ihre heutige Ausprägung erfahren hat. Aus rechtsvergleichender Sicht ist das Zusammenspiel von Fürst, Volk, Landtag, Regierung und Gerichten ebenso einzigartig wie komplex. Das steht aber dem Befund einer insgesamt gut austarierten Verfassung nicht entgegen, wenn man die demokratische Legitimation der Verfassung insgesamt und die verfassungsrechtliche sowie realpolitische Einhegung des monarchischen Prinzips im Besonderen ins rechte Licht rückt. Im Vergleich zu anderen Verfassungen steht jene Liechtensteins auch was ihre Steuerungs- und Machtbegrenzungskraft betrifft, in nichts nach. Es bestehen daher gute Chancen, dass die liechtensteinische Verfassung auch in Zukunft zwar nicht änderungsresistent sein wird, aber in ihren Grundfesten bestehen bleibt.

VII. Ausblick: Verfassung und Vertrauen

«Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das grosse Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heisst mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.»

Dieses berühmte Diktum des Verfassungsrechtlers *Ernst-Wolfgang Böckenförde*³⁰² ist zwar in einem etwas anderen Kontext gefallen (dem Verlust religiöser Bindungskraft im modernen Staat) als dem hier vorliegenden. Gleichwohl lässt sich das grundsätzliche **«Böckenförde-Problem»** auch im Zusammenhang mit der Verfassungsgeschichte und -zukunft Liechtensteins illustrieren. Die Herausforderung, innere Regulierungskräfte (oder: «soziales Kapital») zu erhalten, stellt sich auch hier – nur weitaus weniger als in anderen Staaten. Das Sozialkapital ist im Kleinstaat – jedenfalls in Liechtenstein – weitaus eher intakt und nutzbar als in vielen anderen Ländern der Welt.³⁰³ Ein wesentlicher Aspekt, der uns hier auch verfassungspolitisch relevant erscheint, ist das

302 *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in Forsthoff (Hrsg.), Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag (1967), 69 ff.

303 Vgl. *Wohlgemuth*, Institutionenvertrauen, 90 ff.; *Kohr*, Das Ende der Grossen – Zurück zum menschlichen Mass (1957); *Luhmann*, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität⁵ (2015), Kap. 3.

Grundvertrauen der Bürgergesellschaft in staatliche Akteure und Institutionen (einschliesslich der Verfassung) des Landes.

Zahlreiche Studien haben die Bedeutung von **(Institutionen-) Vertrauen** für die Stabilität, aber auch Innovations- und Anpassungsfähigkeit sozialer Systeme (in rechtlicher, wirtschaftlicher wie politischer und kultureller Dimension) betont und empirisch belegt.³⁰⁴ Es kommt nicht nur darauf an, die «richtigen» formalen Institutionen in Verfassungen und Gesetzesbänden niedergelegt zu haben. Es muss auch Vertrauen herrschen, dass diese Institutionen allgemein anerkannt sind (dass möglichst viele andere Vertrauen in sie haben) und dass die Einhaltung der Regeln im Zweifel nach vertrauenswürdigen Verfahren durchgesetzt wird.

Stabil verfasste Gemeinwesen zeichnen sich deshalb durch ein hohes Mass an (Institutionen-) Vertrauen aus. Dabei herrscht indes keine lineare Kausalität, sondern ein wechselseitiger positiver Rückkopplungseffekt. Spiegelbildlich besteht ein *circulus vitiosus*, in dem Misstrauen der einen Seite zu Misstrauen der anderen führt – etwa, wenn der Staat seinen Bürgern vor allem mit Misstrauen in Form von Zentralisierung, Vorschriften, Überwachung und Dokumentationspflichten begegnet und so bei diesen wiederum Misstrauen, Wut und Verdrossenheit anfacht.³⁰⁵ Dies lässt sich in vielen Ländern Europas und darüber hinaus beobachten.³⁰⁶

Nicht so in Liechtenstein. Die letzte umfassende Studie,³⁰⁷ ebenso wie vorige Umfragen,³⁰⁸ weisen das kleine Fürstentum als aussergewöhnliche «high trust»-Gesellschaft aus. Dem politischen System der «*konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*» vertrauen 80 Prozent der Befragten in Liechtenstein

304 Vgl. Fukuyama, *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995), 7: «*a nation's well-being, as well as its ability to compete, is conditioned by a single, pervasive cultural characteristic: the level of trust inherent in the society*»; für eine Übersicht empirischer Studien: Zak/Knack, *Economic Journal* 111 (2001), 295 ff.; Algan/Cabuc, *Annual Review of Economics* 5 (2013), 521 ff.

305 Luhmann, *Vertrauen*⁵ (2015), 74 f.

306 Wohlgenuth, *Institutionenvertrauen*, 75 ff.

307 Wohlgenuth, *Institutionenvertrauen*, Kap. 4.

308 Ebd., Kap. 3.

– dabei am meisten dem Vertreter des Fürstenhauses (89 Prozent)³⁰⁹, sowie den Gerichten und der lokalen Gemeindeverwaltung im Land (jeweils 85 Prozent). Aber auch Regierung und Parlament weisen mit 75 und 74 Prozent sehr hohe Vertrauenswerte auf. Die Parteien fallen dagegen deutlich zurück.³¹⁰ Dies ist in allen Demokratien üblich: «die» Parteien und Politiker geniessen wenig Vertrauen, auch wenn die Institutionen und Verfahren (Parlament, Demokratie) grundsätzlich für gut und wichtig gehalten werden. Somit sind 58 Prozent Vertrauen in die Parteien in Liechtenstein noch ein sehr hoher Wert, verglichen mit der Schweiz (25 Prozent) oder Deutschland (16 Prozent). Dies gilt auch für den internationalen Vergleich mit anderen Institutionen, für die methodisch und zeitlich gut vergleichbare Daten vorliegen (s. Tabelle 1).

309 Dies ergab auch die letzte Nachwahlbefragung des Liechtenstein-Instituts im Jahr 2021 <https://www.volksblatt.li/nachrichten/Liechtenstein/Politik/vb/270429/furstenhaus-geniessst-grosstes-vertrauen-im-volk> (abgerufen am 27. Juli 2021).

310 S. *Woblgemuth*, Institutionenvertrauen, Kap. 4. Ähnliche Studien im Land kommen zu vergleichbaren Ergebnissen (s. *Woblgemuth*, Institutionenvertrauen, Kap. 3). Auch hier weisen die politischen Institutionen Vertrauenswerte aus, die selbst in der Schweiz oder in skandinavischen Ländern meist bei weitem nicht erreicht werden. Und auch hier ergibt sich eine Reihenfolge mit dem Fürstenhaus an erster Stelle, gefolgt von den Gerichten im Land, danach Landtag und Regierung in etwa gleich auf, und schliesslich den Parteien; s. etwa *Longchamp et al.*, Übersicht, 38 f. Eine Umfrage unter Jugendlichen in Liechtenstein ergab zudem, dass Fürst und Erbprinz jeweils unter den Verfassungsorganen das höchste Vertrauen geniessen und die Staatsform der «konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage» mit 50 Prozent allen angegebenen Alternativen («wie in der Schweiz»: 21 Prozent; «wie in Deutschland»: 5 Prozent; «gefällt mir zwar nicht besonders, aber es gibt nichts besseres»: 6 Prozent; «weiss nicht»: 17 Prozent») bevorzugt wird (*Litscher/Mazzurana*, Jung sein in Liechtenstein. Jugendstudie 2017 [2017], 72).

Tabelle 1: Vertrauen in politische Institutionen (Prozente der Befragten, die «sehr viel» oder «ziemlich viel» Vertrauen in die angegebenen Institutionen haben)

	Liechtenstein a)	Schweiz b)	Österreich c)	Deutschland d)
Erbprinz Alois von Liechtenstein	89			
Gerichte; Justiz	85	76	67	66
Nationale Regierung	75	65	43	39
Nationales Parlament	74	52	48	42
Parteien	58	25		16

Quellen: a) Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 8205 (2019); b) FORS, Februar-November 2017; c) Österreichischer Demokratie-Monitor 2018 (S. 17), d) Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 12000 (März 2019).

Das gesamte politische System und seine Verfassungsorgane geniessen somit in Liechtenstein ein aussergewöhnliches Mass an Vertrauen im Volk. Auch wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Fürst klar hervorsteicht, geht dies nur mit einem *relativ* geringeren Vertrauen in Regierung und Parlament des Landes einher; absolut sind auch deren Werte bemerkenswert hoch.³¹¹ Über die Gründe dieses enormen Grundvertrauens in die Verfasstheit (und Verfassung) des Landes kann hier nur spekuliert werden.

Die Sonderbeziehung zwischen Fürsten und Volk scheint keine einseitige Vertrauensbeziehung zu sein, sondern vielmehr eine gegenseitige.

Das Vertrauen von Volk zu Fürsten hat sich wohl spätestens seit Fürst Johann II. («dem Guten») kontinuierlich gefestigt – nicht zuletzt auch in den kritischen Jahren nach 1938, als Fürst Franz Josef II. seinen Hauptwohnsitz in Liechtenstein nahm und mithalf, das Land gegen nationalsozialistische Bedrohungen von aussen und innen zu verteidigen.³¹² Die wohl mehr vom Fürstenhaus als von Regierung und Parteien betriebenen aussenpolitischen Weichenstellungen (Öffnung zu UNO, EWR) haben wesentlich zum Wirtschaftserfolg des Landes beigetra-

311 Der populationsgewichtete OECD-Durchschnitt von «Vertrauen in die Regierung» für den Zeitraum 2014–2016 lag bei 38 Prozent (s. *OECD, How's Life? Measuring Well-Being* [2017], 185).

312 S. *Beattie*, *History*, 92 ff.

gen.³¹³ Das Vertrauen vom Volk in den Fürsten hat sich damit bisher stets auch «ausgezahlt», wie etwa auch *Beattie* betont: «*The people and the politicians of Liechtenstein [...] set a high premium on continuity and stability in political, legal, social, economic and fiscal affairs. This is a commercial as well as political asset: investors like to know where they stand*».³¹⁴

In Liechtenstein ist die Wahlbeteiligung (bei Parlamentswahlen wie bei Volksabstimmungen) im Verhältnis zu den Nachbarländern sehr hoch;³¹⁵ die «Spieler» Parlament, Regierung und selbst Parteien genießen ebenfalls relativ sehr hohes Vertrauen. Mehr Vertrauen wird indes auch hier den «Schiedsrichtern» gegenübergebracht: den Gerichten und dem Fürsten, welche notfalls die Spielregeln der Verfassung anwenden, auslegen oder (mithilfe des Volkes) ändern können. Hinzu kommt das seitens der Verfassung (auf Veranlassung des Fürsten 1921 und 2003) enorm gestärkte Vertrauen der Staatsorgane in das Volk selbst, welches auf Gemeinde- und Landesebene eigene gesetzgeberische Initiativen ergreifen, im Konfliktfall über Richter entscheiden, und im äussersten Fall auch gegenüber dem Fürsten und der ihn stützenden Staatsform das «letzte Wort» ergreifen kann.

Schon die Verfassung von 1921, aber auch die Verfassungsreform von 2003 sind somit nicht nur ein Indiz dafür, dass das Volk (1921 in indirekter und einstimmiger, sowie 2003 in direkter und eindeutiger Zustimmung bei hoher Beteiligung) der jeweiligen Verfassung und der darin definierten Gewaltenteilung ihrer Organe Vertrauen «geschenkt» hat. Beide Verfassungsentwicklungen sind auch Zeugnis dafür, dass der jeweilige Fürst dem Volk sehr stark vertraut, sowohl die kleinsten lokalen als auch die grössten nationalen Angelegenheiten in Liechtenstein bei Bedarf selbst entscheiden zu können. Schon in den «Schlossabmachungen» zur Verfassung von 1921 war es das Fürstenhaus, das damals nach dem Muster der Schweiz weltweit fast einmalig starke direkte Volks-

313 Vgl. *Merki*, Wirtschaftswunder, 13, *Wohlgemuth*, Zukunft, 181 ff.

314 Ebd., 482. S auch grundsätzlich *Schwarz*, Vertrauen und Freiheit gehören zusammen, in ders (Hrsg.), *Vertrauen – Anker einer freiheitlichen Ordnung* (2007), 169: «*Vertrauen hat sehr viel mit Stabilität und Kontinuität zu tun [...]. Vertrauen ist Kontinuitätservartung [...]. Erwartung, dass das Gegenüber sich weiterhin gleich – fair, korrekt, wohlwollend – verhalten werde wie bisher.*»

315 S. *Marxer*, *Direkte Demokratie* (2018), 476.

rechte eingerichtet hat.³¹⁶ Die «Fürsteninitiative» von 2003 hat dieses Vertrauen in die direkt-demokratische Mit- oder Letztbestimmung der Verfasstheit des Landes noch weiter bestärkt.

Nach unserem Eindruck der relevanten Lektüre waren es damals wohl weder Regierung noch Landtag oder selbst das «Demokratie-Büro» im Land, die die Einführung eines Misstrauensantrags gegen den Fürsten (Art. 13ter LV) oder einer Initiative zur Monarchieabschaffung (Art. 113 LV) gefordert hätten. Diese «Notbremsen»³¹⁷ wurden wohl allein von Fürst und Erbprinz selbst vorgeschlagen. Beide Innovationen der Verfassung bieten dem Volk eine Gelegenheit, dem aktuellen Fürsten oder dem System der Erbmonarchie das Vertrauen zu entziehen und damit den «*demokratischen Grundvertrag*»³¹⁸ mit dem aktuellen Fürsten als Person politisch wirksam oder zum Fürstenhaus als Staatsorgan rechtlich definitiv einseitig aufzukündigen.³¹⁹ Damit definierte das Fürstenhaus selbst das liechtensteinische Volk als *pouvoir constituant* und «Verfassungssouverän» und bezeugte sein Vertrauen in die Bürgerschaft des Landes – die dies spätestens mit der Zustimmung zur Verfassungsreform von 2003 (und der Ablehnung der Verfassungsänderung von 2012) mit einem direkt-demokratischen (Vertrauens-) Votum beantwortete.

Fürst und Volk scheinen sich demnach seit mindestens 100 Jahren in einem sich wechselseitig bestärkenden oder doch zumindest bestätigenden Gleichgewicht von Vertrauen und Gegenvertrauen zu befinden. Dies ist einzigartig in Europa und wohl auch weltweit.

Aus unserer Sicht von Nachbarn (aus Österreich und Deutschland) ist dies nicht nur bemerkenswert, sondern auch schon ein wenig bewundernswert. Eine seit einhundert Jahren im Grunde unveränderte, aber 2003 sowohl behutsam wie auch beherzt angepasste, von enormer Kontinuität als auch verblüffenden Innovationen geprägte, zudem insgesamt unverändert knappe und lesbare Verfassung, verdient es, insgesamt positiv gewürdigt zu werden.

316 Ebd., 85 ff.

317 Vgl. *Pällinger*, Monarchien, 9.

318 *Winkler*, Verfassungsrecht, 29 ff.

319 S. Pkt V.3.c.cc.

Literaturverzeichnis

Algan, Yann/Cabuc, Pierre, Trust and growth, *Annual Review of Economics* 5 (2013), 521.

Amelunxen, Clemens, Fürst und Staatsgewalt in Liechtenstein (1982).

Batliner, Gerard, Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921, in Waschkuhn, Arno (Hrsg.), *Kleinstaat, aktuelle und grundsätzliche Probleme* (1993), 281.

Batliner, Gerard, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (Teil 1), in Batliner, Gerard (Hrsg.), *Die Liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (1994), 15.

Batliner, Gerard, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Mit einem Kommentar zu den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten von 1993 (1998).

Batliner, Gerard/Kley, Andreas/Wille, Herbert, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «Volksinitiative» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK zuhanden des Demokratie-Sekretariates (2002).

Beattie, David, Liechtenstein. A Modern History. New and Enlarged Edition (2012).

Beaud, Oliver, Verfassung und Konstitutionalismus, *Deutsch-Französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften*, 2019, 133. Download: <https://journals.openedition.org/trivium/6584>.

Beck, Cyrus, Rechtsstaatliche Elemente der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862, in Mannhart, Anja/Bürgi, Silja (Hrsg.), *Zukunft und Recht. Junge Rechtswissenschaft* (2012), 189.

Beck, Cyrus, Der Vorbehalt des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtsprechungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum» (2015).

Beck, Cyrus, Artikel 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 und die liechtensteinischen Verfassungen des 19. Jahrhunderts (2015).

Beck, Wilhelm, Das Recht des Fürstentums Liechtenstein (1912).

Becker, Stefan, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (2003).

Bernatzik, Edmund, Republik und Monarchie (1892).

Bjørnskov, Christian/Voigt, Stefan, Constitutional Garrulity and Social Trust, SSRN Electronic Journal 2013.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in Forsthoff, Ernst (Hrsg.), Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag (1967), 75.

Brugger, Winfried, Elemente verfassungsgliberaler Grundrechtstheorie, JZ 1987/42, 633.

Buchanan, James M., The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan (1975).

Buchanan, James M., Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, in The Collective Works of James M. Buchanan, Volume 18, Federalism, Liberty and the Law (2001), 67.

Bussjäger, Peter, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ 2006, 140.

Bussjäger, Peter, Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein? Der Einfluss österreichischer und schweizerischer Staatsrechtslehre am Beispiel des Staatsgerichtshofes, in Wolf, Sebastian (Hrsg.), State Size Matters (2015), 15.

Bussjäger, Peter, Art. 2, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015).

Bussjäger, Peter, Art. 7, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015).

Bussjäger, Peter, Art. 9, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2015).

Bussjäger, Peter, Art. 10, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2015).

Bussjäger, Peter, Art. 48, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2016).

Bussjäger, Peter, Art. 66, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (2017).

Bussjäger, Peter, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2016).

Bussjäger, Peter, Der EWR aus der Perspektive der nationalen Gerichte, in Müller, Andreas Th./Schroeder, Werner (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationsszenarium auf dem Prüfstand, EuR Beiheft 2020/1, 15.

Bussjäger, Peter, »Soweit dieselbe für Liechtenstein verwendbare und zweckmässige Bestimmungen enthält.« Der Einfluss des B-VG auf die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, in Balthasar, Alexander/Vincze, Attila (Hrsg.), Hundert Jahre österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz (2021), 129.

Bussjäger, Peter/Ritter, Michael, Art. 113, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar (2021).

Di Fabio, Udo, Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse (2018).

Friedrich, Carl J., Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953).

Frick, Mario, Die Mischverfassung des Fürstentums Liechtenstein – oder die Kunst, den Dualismus von Monarchie und Demokratie zu leben, in Ebert, Kurt (Hrsg.), Pro Iustitia et Scientia. Festgabe zum 80. Geburtstag von Karl Kohlegger (2001), 217.

Frommelt, Fabian, 1809 – Aufstand in Liechtenstein? in Liener, Hannes/Rudigier, Andreas/Thöny, Christof (Hrsg.), Zeit des Umbruchs. Westösterreich, Liechtenstein und die Ostschweiz im Jahr 1809 (2010), 65.

Fukuyama, Francis, Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity (1995).

Gamper, Anna, Autochthone versus europäischer Konstitutionalismus? in Schumacher, Hubertus/Zimmermann, Wigbert (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Gerichtshof. FS Gert Delle Karth (2013), 263.

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, JBL 1970/70, 5.

Geiger, Peter, Der lange Atem der Revolution von 1848 in Liechtenstein. 11 Thesen, in Brunhart, Arthur (Hrsg.), Liechtenstein und die Revolution 1848: Umfeld – Ursachen – Ereignisse – Folgen (2000), 131.

Gilgen, Peter, Fürst und Volk, in Frommelt, Fabian/Frommelt, Christian (Hrsg.), Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein (2020), 181.

Grimm, Dieter, Ursprung und Wandel der Verfassung, in Grimm, Dieter (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung II, Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung (2012), 11.

Gstöhl, Sieglinde, Souveränität und Abhängigkeit, in Frommelt, Fabian/Frommelt, Christian (Hrsg.), Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein (2020), 257.

Hans-Adam II., Der Staat im Dritten Jahrtausend (2010).

Hirschman. Albert O., Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States (1970).

Heller, Hermann, Autoritärer Liberalismus (1933).

Hoch, Hilmar, Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. FS zum 70. Geburtstag von Herbert Wille (2014), 183.

Kirsch, Martin, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert (1999).

Kley, Andreas, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (1998).

Kohr, Leopold, Das Ende der Grossen – Zurück zum menschlichen Mass (1957).

Litscher, Monika/Mazzurana, Thomas, Jung sein in Liechtenstein. Jugendstudie 2017 (2017).

Longchamp, Claude, et al., Zwischen Übersicht und Begrenzung. Politik im Spannungsfeld zwischen Moderne und Konservatismus. Schlussbericht zum Zukunftsbarometer des Fürstentums Liechtenstein (2007).

Luhmann, Niklas, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität⁵ (2015).

Malin, Georg, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815, in Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein (1953), 5.

Marxer, Wilfried, Volksabstimmung «Ja – damit deine Stimme zählt» vom 1. Juli 2012 Summarische Ergebnisse einer Umfrage (2012), Liechtenstein Institut. Download: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/3715/7435/1537/2012-07-18_Presseunterlagen_Vetoinitiative.pdf.

Marxer, Wilfried, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis (2018).

Möller, Hauke, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz (2004).

Müller, Thomas/Jobler, Mirella Maria, Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich (in Druck).

Nigg, Thomas, Das Sanktionsrecht des Landesfürsten, LJZ 2017, 85.

OECD, How's Life? 2017: Measuring Well-being (2017).

Ospelt, Alois, Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens in Liechtenstein, in Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein (1981), 217.

Pállinger, Zoltán Tibor, Monarchien im Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein (2003).

Quaderer, Rupert, Liechtenstein nach dem Ersten Weltkrieg, *Studia Historica Brunensia* 2020/67, 61.

Richter, Rudolf/Furubotn Eirik G., Neue Institutionenökonomik (1999).

Schiess Rütimann, Patricia M., Die Stellung der EMRK in Liechtenstein, Jusletter Februar 2019.

Schiess Rütimann, Patricia M., Art. 112 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (2020).

Schwarz, Gerhard, Vertrauen und Freiheit gehören zusammen, in ders. (Hrsg.), Vertrauen – Anker einer freiheitlichen Ordnung (2007), 165.

Sternberger, Dolf, Verfassungspatriotismus (1990).

Tálos, Emmerich, Das austrofaschistische Herrschaftssystem Österreich 1933 – 1938 (2013).

Thürer, Daniel, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, *Archiv des Völkerrechts* 1998/2, 98.

Vanberg, Viktor J., Liberalismus und Demokratie: Zu einer vernachlässigten Seite der liberalen Denktradition, *Hamburg Institute of International Economics* 2014/85.

Vanberg, Viktor J., Erbmonarchie und Demokratie. Ein demokratiethoretischer Beitrag zur Diskussion um die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (2019). Download: <https://sous.li/2019/09/erbmonarchie-und-demokratie-von-prof-dr-viktor-j-vanberg/>.

Vogt, Hugo, Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes (2008).

Vogt, Hugo, Verbot der formellen Rechtsverweigerung, Verbot der Rechtsverzögerung, Verbot des überspitzten Formalismus, in Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), 593.

Voigt, Stefan, Explaining Constitutional Garrulity, *International Review of Law and Economics* 2009/29, 290.

Waschkuhn, Arno, Die Mischverfassung Liechtensteins, *LJZ* 1989/1, 9.

Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins, in Waschkuhn, Arno (Hrsg.), *Kleinstaat, Grundsätzliche und aktuelle Probleme* (1993), 267.

Wegner, Gerhard, Die Fiktion des demokratischen Sozialismus, in Schwarz, Gerhard /Wohlgemuth, Michael (Hrsg.), *Das Ringen um die Freiheit. Die «Verfassung der Freiheit nach 50 Jahren»* (2011), 145.

Wille, Herbert, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in Bruha, Thomas/Pállinger, Zoltán, Tibor/Quaderer, Rupert (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven* (2005), 108.

Wille, Herbert, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe (2015).

Winkler, Günther, Verfassungsrecht in Liechtenstein: Demokratie, Parlamentarismus, Rechtsstaat, Gewaltenteilung und politische Freiheit in Liechtenstein aus verfassungsrechtlichen, verfassungsrechtsvergleichenden, verfassungsrechtspolitischen und europarechtlichen Perspektiven (2001).

Winkler, Günther, Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven (2003).

Winkler, Günther, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein: Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsänderungen (2015).

Wohlgemuth, Michael, Die Zukunft Liechtensteins in Europa (2018). Download: <https://sous.li/2018/11/die-zukunft-liechtensteins-in-europa/>.

Wohlgemuth, Michael, Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen. Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein (2019). Download: <http://sous.li/wp-content/uploads/2019/11/Studie-Institutionenvertrauen.pdf>.

Wohlgemuth, Michael, Erfolgsfaktor solide Staatsfinanzen (2020). Download: http://sous.li/wp-content/uploads/2020/10/Broschuere_Staatsfinanzen_Web.pdf.

Wohlgemuth, Michael, Liechtenstein: a tale of unusual sovereignty (2021). Download: <https://sous.li/2021/06/liechtenstein-a-tale-of-unusual-sovereignty/>.

Wohlgemuth, Michael, Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein (2021). Download: <https://sous.li/2021/05/vertrauen-und-direkte-demokratie-im-kleinstaat-das-beispiel-liechtenstein/>.

Zak, Paul J./Knack, Stephen, Trust and growth, *Economic Journal* 111 (2001), 295.

Zehetgruber, Christoph, Die EMRK, ihre Rechtsstellung sowie die Entscheidungen des EGMR im Stufenbau der deutschen Rechtsordnung, *ZJS* 2016/1, 52.

Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M. ist seit Juni 2020 Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre sowie Lehrbeauftragter am Management Center Innsbruck. Zuvor assoziierter Professor ebenda und Inhaber einer befristeten Professur an der Universität Salzburg. Diverse Lehraufträge an ausländischen Universitäten (z.B. UPEC Paris, Universität Würzburg, Universität Liechtenstein). Seine Forschungsschwerpunkte liegen im öffentlichen Wirtschaftsrecht und im europäischen sowie nationalen Verfassungsrecht. Er ist Autor zahlreicher einschlägiger Werke zum europäischen Verfassungsrecht sowie zum Beihilfe-, Vergabe- und besonderen Verwaltungsrecht, ferner zum liechtensteinischen Recht. Träger mehrerer Wissenschaftspreise (z.B. Dr. Alois Mock-Wissenschaftspreis; Theodor-Körner-Förderpreis; Dr. Otto Seibert-Preis). Seit Oktober 2020 Leiter des Doktoratskollegs Liechtensteinisches Recht an der Universität Innsbruck.

Prof. Dr. Michael Wohlgemuth ist Forschungsbeauftragter der Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik in Liechtenstein. Zudem ist er apl. Professor für politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke und u.a. Fellow am Walter Eucken Institut (Freiburg i. Br.), Kollegprofessor des Promotionskollegs Soziale Marktwirtschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung, Lehrbeauftragter des CEVRO in Prag, Research Associate des Wilfried Martens Center for European Studies in Brüssel. Er hat Volkswirtschaftslehre in Freiburg i.Br. studiert, am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena geforscht und an der dortigen Universität promoviert. Forschungs- und Lehraufträge u.a. an der George Mason University (Fairfax, VA) und New York University sowie an den Universitäten Freiburg i.Br., Innsbruck, Bayreuth, Erfurt, Friedrichshafen. Wohlgemuth ist Gründungsmitglied des «Netzwerk Ordnungsökonomik und Sozialphilosophie» (NOuS); daneben u.a. Mitglied der Mont Pèlerin Gesellschaft, der Ludwig Erhard Stiftung und des ideengeschichtlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.