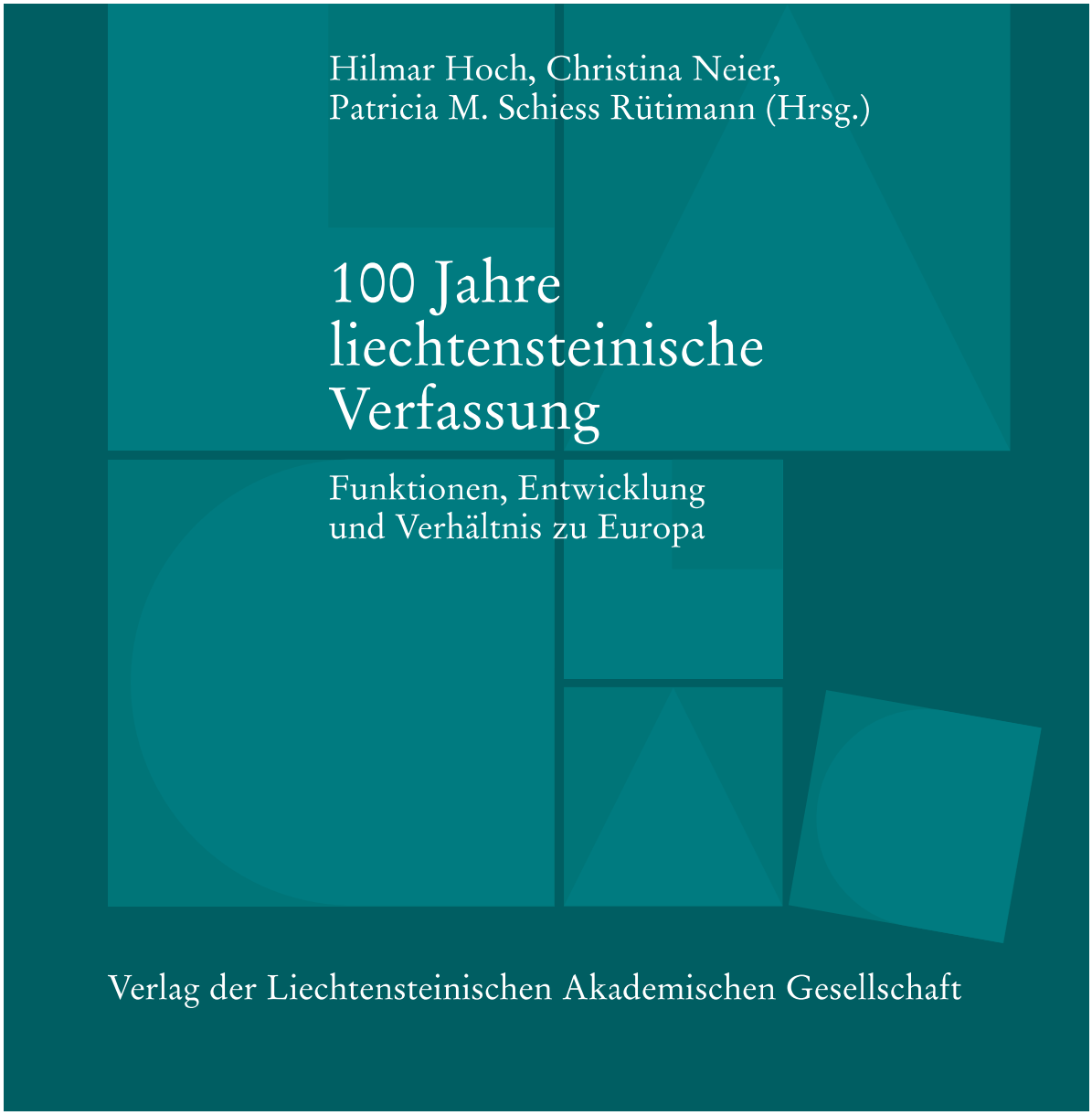
LIECHTENSTEIN
POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 62



Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 62

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

100 Jahre liechtensteinische Verfassung

Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Original der Verfassung vom 5. Oktober 1921 mit den Unterschriften von Prinz Karl und Regierungschef Josef Ospelt.

Amt für Kultur, Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz; LI LA U 95

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

STIFTUNG
FÜRSTLICHER KOMMERZIENRAT
Guido Feger

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

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

ISBN 978-3-7211-1100-2

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich
Thomas Müller / Mirella Maria Johler 119

Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen
Cyrus Beck 153

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

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

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

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

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

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

«Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung»

Der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes als materielle Verfassungsänderungsschranke

*Hilmar Hoch**

* Hilmar Hoch, Dr. iur., LL.M.; Präsident des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	53
II.	Entstehung und Entwicklung der EWR-Vorbehalts-rechtsprechung des Staatsgerichtshofes	53
III.	Exkurs: Implizite materielle Schranken der Verfassungsänderung in der Diskussion um die Vorprüfung von Verfassungsinitiativen	58
IV.	Möglicher Gehalt der EWR-Vorbehaltsformel	66
A.	EMRK und EWR-Recht als Teil des EWR-Vorbehalts?	66
B.	«Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung»	68
C.	«Grundprinzipien der Landesverfassung»	73
V.	Fazit und Ausblick	79

I. Einleitung

Die für diesen Beitrag titelgebende Formulierung wurde vom Staatsgerichtshof erstmals in der StGH-Entscheidung 1998/061 verwendet, um einen Vorbehalt zum Vorrang des EWR-Rechts gegenüber dem Landesrecht zu formulieren. Dies ist seither ständige Rechtsprechung, wobei der Vorbehalt aber noch nie zur Anwendung gekommen ist. In Bezug auf den Anlasskontext hat diese Rechtsprechung also keine praktische Relevanz erlangt. Für den Staatsgerichtshof bestand deshalb bisher auch keine Notwendigkeit zu präzisieren, was im Einzelnen unter diesem Vorbehalt zu verstehen wäre. Auch die Lehre hat sich bis vor Kurzem kaum näher mit dieser Rechtsprechung befasst.

Indessen ist die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes über den EWR-Kontext hinaus von Interesse. Denn wenn «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» eine Schranke gegen aussen darstellen, dann müsste diese Schranke auch gegen innen gelten, d. h., der Staatsgerichtshof hat mit dieser Rechtsprechung wohl zwangsläufig eine ungeschriebene sogenannte materielle Schranke der Verfassungsänderung anerkannt. Im Folgenden soll deshalb nach der Darstellung der Entstehung und Entwicklung der EWR-Vorbehaltsrechtsprechung der mögliche Gehalt der Formulierung «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» im Kontext der bisherigen Diskussion über die Geltung materieller Schranken für Verfassungsrevisionen untersucht werden.

II. Entstehung und Entwicklung der EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes

Der Staatsgerichtshof anerkannte in der StGH-Entscheidung 1998/061[1] zwar grundsätzlich den Vorrang des EWR-Rechts gegenüber dem Landesrecht, doch müsste dieser Vorrang «dort seine Grenze haben, wo Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfas-

1 Entscheidung vom 3. Mai 1999, LES 2001, 126 ff., ebenfalls publiziert in www.gerichtsentscheide.li sowie auszugsweise in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsgrecht (ZBl) 100/1999, S. 585.

sung tangiert würden. Nachdem aber auch das Recht der Europäischen Gemeinschaft und somit auch das EWR-Recht die Grundrechte und insbesondere auch die Europäische Menschenrechtskonvention anerkennen, wird dieser Konfliktfall in der Praxis kaum einmal auftreten.» Als Schlussfolgerung «überprüft der Staatsgerichtshof EWR-Recht bzw. sich direkt darauf stützendes Landesrecht in aller Regel nicht auf seine Verfassungsmässigkeit, ausser es bestünde der Verdacht auf eine besonders krasse Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention.»[2] Der Staatsgerichtshof verweist zu diesen Erwägungen auf einen kurz vorher erschienenen Aufsatz des damaligen StGH-Richters Daniel Thürer[3] sowie auf die schweizerische EWR-Botschaft, welcher auch der Wortlaut des EWR-Vorbehaltes entnommen ist.[4] Weder aus den Erwägungen des Staatsgerichtshofes noch aus diesen Verweisen wird allerdings ganz klar, ob sich der EWR-Vorbehalt nur auf den Grundrechtsschutz bezieht oder ob auch noch gesonderte «Grundprinzipien» der Verfassung ange-

---

2 StGH 1998/061, Erw. 3.1 (= LES 2001, 126 [130]). Konkret ging es um die «direkte Umsetzung» von EWR-Recht bei der Normierung des Verständigungsverbots bei Kontosperren im Rahmen des Sorgfaltspflichtgesetzes. Mit der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der betreffenden Gesetzesbestimmung hätte der Staatsgerichtshof indirekt auch das zugrunde liegende EWR-Recht überprüfen müssen. Doch dies «käme faktisch dem Vorrang der Verfassung und somit von Landesrecht gegenüber EWR-Recht gleich» und stünde «zumindest implizit im Widerspruch insbesondere zu Art 7 EWRA». Entsprechend verzichtete der Staatsgerichtshof auf eine Verfassungsmässigkeitsprüfung der betreffenden Gesetzesnorm, formulierte aber gleichzeitig den EWR-Vorbehalt. Siehe auch die Fallbeschreibung bei *Becker, Stefan*, Also doch: Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit? Anmerkungen zum Urteil StGH 1998/61 vom 3. Mai 1999, Jus & News 2002, S. 7–24, S. 8 f., sowie *derselbe*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Schaan 2003, S. 601 ff.

3 Siehe zu Daniel Thürers Wirken im Staatsgerichtshof *Hoch, Hilmar*, Der liechtensteinische Staatsgerichtshof und Daniel Thürers Beitrag zu dessen Rechtsprechung und Selbstverständnis, in: Biaggini / Diggelmann / Kaufmann (Hrsg.), Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer, Zürich 2015, S. 257–271.

4 *Thürer, Daniel*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, Archiv für Völkerrecht (AVR) 36 (1998), S. 98–127, S. 120 f., und Botschaft des schweizerischen Bundesrates zum EWRA, BBl 1992 IV 92. Anders als in der Entscheidung des Staatsgerichtshofes wird der Vorbehalt dort jeweils über den EWR-Kontext hinaus auch allgemein auf das Völkerrecht bezogen.

sprochen werden.[5] In StGH 2013/196 spricht der Staatsgerichtshof indessen eindeutig von der «Verletzung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien oder eine[r] besonders krasse[n] Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention».[6] Entsprechend sind «Grundprinzipien» und «(Grundrechts-)Kerngehalte» der Landesverfassung als zwei gesonderte Komponenten des EWR-Vorbehaltes zu verstehen, auch wenn in späteren Entscheidungen wieder undifferenziert die Formulierung «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» verwendet wird.[7] Wie erwähnt, hat der Staatsgerichtshof den von ihm statuierten EWR-Vorbehalt auch deshalb nie näher erläutert, weil er dem Vorbehalt von vornherein keine grosse Relevanz eingeräumt und tatsächlich auch noch nie einen Anwendungsfall festgestellt hat.[8]

Auch in der schweizerischen EWR-Botschaft[9] wurde der EWR-Vorbehalt nicht näher begründet. Insbesondere fehlte auch dort ein Hinweis auf die im damaligen Zeitpunkt schon fest etablierte Vorbehaltsrechtsprechung von Verfassungsgerichten verschiedener Staaten der EU (damals noch Europäische Gemeinschaft [EG]), allen voran des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Demgegenüber nahm die liechtensteinische Regierung in ihrem Bericht und Antrag zum EWR-Beitritt auf die einzelstaatlichen Vorbehalte gegen den Vorrang des Gemeinschaftsrechts ausdrücklich Bezug. Sie betonte zudem den niedrigeren Integrati-

---

5 Zur Tragweite der Erwähnung der EMRK siehe unten IV.A, S. 66 f.

6 StGH 2013/196, Erw. 2.5.1 (www.gerichtsentscheide.li). Siehe auch *Bussjäger, Peter,* Der EWR aus der Perspektive der nationalen Gerichte, EuR – Beiheft 1/2020 «25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum», S. 159–174, S. 162, Rz. 90. Dies ist offensichtlich auch das Verständnis des schweizerischen Bundesrates; so jedenfalls in seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, BBl 2010, 2322 und 2340: «verfassungsrechtliche Grundprinzipien oder Kerngehalte der Grundrechte der Bundesverfassung».

7 StGH 2011/200, Erw. 3.2; StGH 2006/94, Erw. 2.1; StGH 2007/127, Erw. 4.2 (alle www.gerichtsentscheide.li). StGH 2017/160, Erw. 11.2; StGH 2013/196, Erw. 2.4.1; StGH 2008/36, Erw. 2.1 (alle nicht publiziert).

8 Vgl. *Wille, Herbert*, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Bruha / Pállinger / Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen und Perspektiven, LPS 40, Schaan 2005, S. 108–147, S. 127 f.

9 BBl 1992 IV 91 f.

onsgrad des EWR – und machte damit implizit sogar eine verstärkte Berechtigung der EWR-Staaten zu einem solchen Vorbehalt geltend.[10]

Tatsächlich gehen die anderen beiden EWR/EFTA-Staaten Island und Norwegen sogar generell vom Vorrang der nationalen Verfassungen aus.[11] Gleiches gilt innerhalb der EU für Griechenland und Polen. Umgekehrt akzeptieren in der EU nur die Niederlande und Österreich[12] einen umfassenden unionsrechtlichen Vorrang. Die meisten anderen EU-Staaten haben mehr oder weniger weitgehende Vorbehalte formuliert.[13] Dabei hat insbesondere das deutsche Bundesverfassungsgericht ähnliche Formulierungen geprägt, wie sie dann auch in der schweizerischen EWR-Botschaft und in der EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes Verwendung fanden («Solange II»: «vom Grundgesetz als unabdingbar gebotener Grundrechtsschutz», «Wesensgehalt der Grundrechte»;[14] «Lissabon»: «unantastbarer Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes»).[15] Der vom Staatsgerichtshof formulierte EWR-Vorbehalt geht somit weniger weit als der generelle Verfassungsvorrang der anderen EWR/EFTA-Staaten und war bei dessen Statuierung eingebettet in ähnliche Vorbehalte zahlreicher EU-Staaten. Auch diese anderen Vorbehalte waren recht vage formuliert und hatten eher geringe praktische Auswirkungen.[16]

---

10 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, BuA Nr. 46/1992, S. 181.

11 Siehe *Bussjäger, Peter / Frommelt, Christian*, Europäische Regulierung und nationale Souveränität. Praxisfragen zur Übernahme europäischen Rechts ausserhalb der EU, LJZ 2017, S. 40–45, S. 42.

12 So jedenfalls die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes; siehe aber zu der in der österreichischen Lehre vertretenen Theorie der sogenannten «Integrationsschranken» unten IV.C, S. 75.

13 Siehe zur diesbezüglichen Rechtsprechung in den EU-Staaten *López Hormigo, Sonia*, Die Auswirkungen der Charta der Grundrechte auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten, Zürich 2019, 23 f., sowie *Bussjäger, Peter / Heissl, Gregor*, Nationaler Souveränitätsanspruch versus autonome Rechtsordnung?, ÖJZ 2008/34, S. 307 ff., S. 309 f.

14 BVerfGE 73, 339 (Solange II).

15 BVerfGE 123, 267 (Lissabon).

16 So erachtete der italienische Corte Costituzionale einen Verstoss des Gemeinschaftsrechts gegen Prinzipien der italienischen Verfassung von vornherein als «hypothetisch» (Giur. Cost 1973, 2401 [2520]) und das Bundesverfassungsgericht suspendierte seine Vorbehalte hinsichtlich der Grundrechtskontrolle faktisch in der

In der liechtensteinischen Verfassungsrechtsliteratur war die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes lange Zeit kein Gegenstand ausführlicher Erörterungen; dies allerdings mit einer Ausnahme: Die Leitentscheidung StGH 1998/061 stiess auf heftige Kritik von Stefan Becker. Er monierte, dass die Überprüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof in Art. 104 LV (in der damaligen Fassung[17]) nicht vorgesehen war. Zudem warf Becker schon damals die Frage auf, ob der Staatsgerichtshof mit dieser Entscheidung materielle Schranken der Verfassungsänderung formuliert habe.[18] Gerade aufgrund der Vagheit des Vorbehaltes befürchtete Becker dramatische Konsequenzen für die Stellung des Völkerrechts in der liechtensteinischen Rechtsordnung; dies insbesondere dann, wenn dieser Vorbehalt auch für den Zollvertrag mit der Schweiz und das sonstige Wirtschaftsvertragsrecht gelte.[19] Diese Befürchtung bewahrheitete sich jedoch nicht. So wurde der EWR-Vorbehalt in einem kurz nach der Leitentscheidung StGH 1998/061 ergangenen StGH-Urteil in einer Zollvertragsmaterie gar nicht erwähnt.[20] Auch später wurde der EWR-Vorbehalt vom Staatsgerichtshof nie ausserhalb des Verhältnisses von EWR- und Landesrecht thematisiert.

Nun ist bekanntlich die Vorbehaltsthematik im Rahmen der Europäischen Union durch das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

---

Solange-II-Entscheidung BVerfGE 73, 339, und dann insbesondere im Bananenmarkt-Beschluss BVerfGE 102, 147. Immerhin waren primär die Vorbehalte des Bundesverfassungsgerichts wesentlich dafür verantwortlich, dass später die EU-Grundrechtscharta geschaffen wurde (siehe *Hilpold*, *Peter,* Ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des PSPP-Urteils? Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht [EWS] 2020, S. 181–186, S. 183). Zur möglichen Ausstrahlungswirkung der Charta auch auf den EWR siehe im Übrigen *Bussjäger, Peter*, Der Staatsgerichtshof und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 49–69, S. 66.

17 Die Einführung dieser zusätzlichen Kompetenz des Staatsgerichtshofes war ein wesentlicher Bestandteil der Verfassungsrevision von 2003; siehe unten Fn. 123. Zu den weiteren wesentlichen Änderungen im Rahmen dieser eine dramatische Zäsur in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung darstellenden Revision siehe unten S. 76 f.

18 *Becker*, Überprüfung, Fn. 2, S. 12 ff.; *derselbe*, Verhältnis, Fn. 2, S. 169 ff. und S. 611 ff.

19 *Becker,* Überprüfung, Fn. 2, S. 10 ff. und S. 21 f.; *derselbe,* Verhältnis, Fn. 2, S. 633 ff.

20 StGH 1999/2, Erw. 3.1 (= LES 2002, 131); siehe auch *Becker*, Überprüfung, Fn. 2, S. 22 f.; *derselbe*, Verhältnis, Fn. 2, S. 640 Fn. 3526.

vom 5. Mai 2020 jäh wieder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Bei diesem Urteil geht es aber primär um die Kompetenzen der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der europäischen Solidarität.[21] Diese Thematik ist für die EWR-Staaten schon mangels Einbezug in die Euro-Zone von wenig Relevanz. Es ist deshalb nicht ersichtlich, dass der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes von diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts tangiert werden könnte.

Wie erwähnt, ist die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes jedoch über den EWR-Kontext bzw. das Verhältnis von Landes- und Völkerrecht hinaus von Interesse. Wenn der vom Staatsgerichtshof formulierte Vorbehalt grundlegende Werte der liechtensteinischen Verfassungsordnung anspricht und insoweit eine Schranke nach aussen gegen überbordendes EWR- bzw. (sonstiges) Völkerrecht bilden soll, dann muss diese Schranke konsequenterweise wohl auch nach innen als materielle Schranke gegen exzessive Verfassungsänderungen gelten.[22] Da der Staatsgerichtshof seine Vorbehaltsformel nie konkretisiert hat, soll der mögliche Gehalt der Formulierung «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» im Folgenden genauer untersucht werden.

Zunächst erfolgt aber ein Überblick über die schon bisher von der Lehre postulierten materiellen Schranken der Verfassungsänderung – und zwar anhand eines Exkurses zur Diskussion über die Vorprüfung von Verfassungsinitiativen.

III. Exkurs: Implizite materielle Schranken der Verfassungsänderung in der Diskussion um die Vorprüfung von Verfassungsinitiativen

Die Landesverfassung kennt – wie das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz[23] – keine expliziten materiellen Schranken der Verfassungs-

21 BVerfG, 05.05.2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16. Siehe *Hilpold*, Fn. 16, S. 183.

22 Siehe oben Fn. 17. Dem entspricht auch die Handhabung des in der schweizerischen EWR-Botschaft (BBl 1992 IV 92) formulierten EWR-Vorbehaltes; siehe unten S. 69 f.

23 *Berka, Walter*, Verfassungsrecht, 8. Aufl., Wien 2016, S. 36 Rz. 110.

änderung (sogenannte «Ewigkeitsklauseln»[24]); dies im Gegensatz zu Deutschland, zur Schweiz und zu zahlreichen anderen Staaten.[25] Die Landesverfassung beinhaltet nur entsprechende formelle Schranken in Form von Verfahrensvorschriften, welche wie auch in den meisten anderen Verfassungen strenger sind als für das Gesetzgebungsverfahren.[26]

In der Praxis stellt sich die Frage nach materiellen Schranken der Verfassungsänderung in direkten Demokratien wie Liechtenstein und der Schweiz primär im Zusammenhang mit Volksinitiativen. Es soll vermieden werden, dass die Abstimmungsmaschinerie für inhaltlich problematische, insbesondere völkerrechtswidrige oder kaum umsetzbare Volksinitiativen in Gang gesetzt werden muss.[27] Deshalb kennen beide

---

24 Siehe *Häberle, Peter*, Verfassungsrechtliche Ewigkeitsklauseln als verfassungsstaatliche Identitätsgarantien, in: Hangartner/Trechsel (Hrsg.), Völkerrecht im Dienste des Menschen. Festschrift für Hans Haug, Bern/Stuttgart 1986, S. 81 ff. Die bekannteste solche Regelung enthält das deutsche Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 GG. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze (das sind die Menschenwürde und die Grundrechtsbindung bzw. die Republik, die Demokratie, der Sozialstaat, der Bundesstaat und der Rechtsstaat) berührt werden, unzulässig (siehe *Bussjäger, Peter,* Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in: Liechtenstein-Institut [Hrsg.], Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li [Stand: 22.02.2016], Rz. 78 mit Verweis auf *Dreier, Horst*, Kommentar zu Art. 79 GG, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 2006, Rz. 14).

25 In Europa sind dies etwa auch die Verfassungen Frankreichs, Italiens, Portugals und Griechenlands; siehe *Schefer, Markus/Zimmermann, Alexandra,* Materielle Schranken der Verfassungsgebung, LeGes 2011/3 S. 343 ff., S. 348 f. Zu Deutschland siehe Fn. 24; zur Schweiz siehe Fn. 56.

26 Art. 64 Abs. 4 LV: Lancierung einer Volksinitiative durch 1500 (anstatt 1000) Stimmberechtigte oder vier (anstatt drei) Gemeinden; Art. 112 Abs. 2 LV: Stimmeneinhelligkeit oder $^{2}/_{3}$-Mehr in zwei aufeinanderfolgenden Landtagssitzungen oder Volksabstimmung (anstatt einfaches absolutes Mehr); siehe auch *Hoch, Hilmar*, Verfassung- und Gesetzgebung, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 201–229, S. 206; zum besonderen Verfahren zur Abschaffung der Monarchie gemäss Art. 113 LV siehe *Bussjäger, Peter/Ritter, Michael,* Art. 113 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, ver fassung.li (Stand: 27.04.2021), Rz. 12 ff.

27 Vgl. *Bussjäger, Peter*, Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: Das Beispiel Liechtenstein, in: Balthasar/Bussjäger/Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht,

Länder ein Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen, allerdings in sehr unterschiedlicher Ausgestaltung.[28] Soweit es dabei um die Überprüfung von Verfassungsinitiativen geht,[29] tangiert dies zwangsläufig auch die Frage, ob es (implizite) materielle Schranken der Verfassungsänderung gibt, an welchen Verfassungsinitiativen gemessen werden können.[30]

Während das Vorprüfungsverfahren in der Schweiz in Art. 139 Abs. 3 der Bundesverfassung[31] verankert ist,[32] ist es in Liechtenstein nur in Art. 70b des Volksrechtegesetzes (VRG)[33] geregelt.[34] Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese nur gesetzlich normierte Form der präventiven Normenkontrolle verfassungskonform ist.[35] Der Staatsgerichtshof hat

---

Wien 2014, S. 35–48, S. 38 f. mit Verweis auf *Christmann, Anna*, Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat, 2012, Baden-Baden, S. 21 ff.

28 Siehe *Seferovic, Goran / Schiess Rütimann, Patricia M.*, Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Fürstentum Liechtenstein – Ein Vorbild für die Schweiz?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsgrecht (ZBl), 122/2021, S. 423–438 (passim); siehe auch *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die Stellung der EMRK in Liechtenstein, Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 44, Bendern 2019, S. 44.

29 In der Schweiz gibt es gemäss Art. 139 Abs. 2 BV auf Bundesebene anders als in Liechtenstein keine Gesetzesinitiative; siehe *Ehrenzeller, Bernhard / Nobs, Roger / Gertsch, Gabriel*, Kommentar zu Art. 139 BV, in: Ehrenzeller / Schindler / Schweizer / Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 19.

30 Ausführlich zur diesbezüglichen schweizerischen Debatte unten S. 69 ff.

31 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

32 Siehe *Ehrenzeller / Nobs / Gertsch*, Fn. 29, Art. 139 BV, Rz. 35 und 57 ff.; *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 44.

33 Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50 LR 161.

34 Diese Regelung wurde übrigens mit der Novelle LGBl. 1992 Nr. 100 im Zusammenhang mit dem EWR-Beitritt und aufgrund eines Gutachtens des Staatsgerichtshofes eingeführt; siehe *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 39 f. mit Verweis auf das StGH-Gutachten 1986/10 (= LES 1987, 153 ff.); siehe auch *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 44; *Wille, Herbert,* Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan 2015, S. 421.

35 Dies ist in der Literatur kontrovers: Die Verfassungsmässigkeit wird bejaht von *Ehrenzeller, Bernard / Brägger, Rafael*, Politische Rechte, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 637–685, Rz. 45 (wobei sie sich nur zur Vorprüfung von Gesetzesinitiativen äussern); ebenso *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 47 f. (jedenfalls betreffend Überprüfbarkeit auf EMRK-Konformität); Peter Bussjäger lässt die Frage offen, würde sie aber ohne den Rechtsmittelweg an den Staatsgerichtshof gemäss Art. 70b Abs. 3 VRG jeden-

Art. 70b VRG aber schon mehrmals angewendet, ohne dessen Verfassungsmässigkeit zu hinterfragen.[36]

Gemäss Art. 70b VRG sind in die Vorprüfung von Volksinitiativen Regierung und Landtag sowie als Rechtsmittelinstanz auch der Staatsgerichtshof involviert. Gemäss Art. 70b Abs. 2 VRG erklärt der Landtag nach vorangehender Prüfung durch die Regierung[37] ein Volksbegehren für nichtig, wenn er feststellt, dass dieses «mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt». Nach Abs. 3 kann diese Entscheidung an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden, dies im Unterschied zur Schweiz, wo die Entscheidung des Parlaments nicht beim Bundesgericht angefochten werden kann.[38]

Der Gesetzeswortlaut unterscheidet nicht zwischen Gesetzes- und Verfassungsinitiativen. Es fragt sich deshalb, ob Art. 70b VRG auch die

---

falls verneinen (*Bussjäger, Peter,* Art. 64 LV, in: Liechtenstein-Institut [Hrsg.], Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li [Stand: 10.02.2017], Rz. 100); siehe auch *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 39 ff. Primär diese Überprüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes wird aber wiederum als verfassungswidrig erachtet von *Wille, Tobias Michael*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, LPS 43, Schaan 2007, 72 f., und *Wille, Herbert*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, LPS 27, Vaduz 1999, S. 239 f.; siehe hierzu auch *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 644 Fn. 244.

36 StGH 2004/70; StGH 2013/183 (beide www.gerichtsentscheide.li); siehe auch StGH 2002/67 (= LES 2005, 203) und StGH 2002/73 (= LES 2005, 227), wo der Staatsgerichtshof allerdings nicht materiell auf die Beschwerden eintrat; vgl. auch *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 43 f.; *Bussjäger*, Art. 64 LV, Fn. 35, Rz. 100. Eine explizite Verfassungsgrundlage erachtete der Staatsgerichtshof auch schon in seinem Gutachten zu StGH 1986/10 (= LES 1987, 153) nicht als notwendig; siehe hierzu *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 39 f. Indessen hatte sich der Staatsgerichtshof dort nur mit der Gesetzesinitiative befasst; siehe *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 44.

37 Diese prüft eigenständig die formellen Voraussetzungen; siehe *Ehrenzeller / Brägger*, Fn. 35, Rz. 52. Ehrenzeller / Brägger unterscheiden zwischen formellen Schranken bzw. Formvoraussetzungen im engeren Sinne (Unterschriftenzahl, Fristen etc.) und den «formalen» Voraussetzungen der Einheit der Form, der (in Liechtenstein umstrittenen) Einheit der Materie und dem (eine liechtensteinische Besonderheit darstellenden) sogenannten «Bedeckungsvorschlag» (a.a.O., Rz. 26 ff.). Siehe auch *Seferovic / Schiess Rütimann,* Fn. 28, S. 426.

38 Dies wird in der schweizerischen Literatur kritisiert, zumal das Parlament von vornherein nicht die geeignete Instanz zur Entscheidung über eine primär rechtliche Frage sei; siehe *Hangartner, Yvo / Kley, Andreas*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 855; vgl. auch *Seferovic / Schiess Rütimann,* Fn. 28, S. 423 f. und S. 431. Die Möglichkeit der (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung der Vorprüfungsentscheidung des

Vorprüfung von Verfassungsinitiativen mit umfasst – ja mit umfassen kann. Die Frage kann eigentlich nur dann bejaht werden, wenn man materielle Schranken der Verfassungsänderung anerkennt.

Seit der Schaffung des Vorprüfungsverfahrens gab es insgesamt sechs Verfassungsinitiativen.[39] Da keine vom Landtag als nichtig erklärt wurde, hatte sich der Staatsgerichtshof noch nie im Instanzenzug mit der Frage zu befassen, ob eine Verfassungsinitiative gegen als höherrangig einzustufendes Verfassungs- bzw. Völkerrecht verstossen könnte.[40] Es erfolgte auch keine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit durch Regierung und Landtag, da höherrangiges Verfassungsrecht im Ergebnis jeweils verneint wurde.[41] Dagegen wurde bei der Verfassungsinitiative des Fürstenhauses von 2002 die Vereinbarkeit der Verfassungsinitiative mit denjenigen «Staatsverträgen, die für Liechtenstein verbindlich sind, unter besonderer Berücksichtigung der EMRK» geprüft, obwohl Staatsverträgen ausdrücklich kein Verfassungsrang zuerkannt wurde.[42] Dieser Standpunkt wurde auch nach Inkrafttreten der Verfassungsrevision von 2003 im Zusammenhang mit der Verfassungsinitiative «Für das Leben» von 2005 wiederholt, wobei nun die EMRK insgesamt zum zwingenden Völkerrecht gezählt wurde, welches wohl «durch eine nationale Verfassung nicht derogiert werden» könne.[43]

Landtages war auch für den Staatsgerichtshof in seinem Gutachten zu StGH 1986/10 von zentraler Bedeutung für die Bejahung der Verfassungsmässigkeit einer solchen Vorprüfung; siehe *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 40.

39 Initiative zur Abänderung von Art. 20 LV (Verkehr) (siehe BuA Nr. 50/2001); Initiative des Fürstenhauses (siehe BuA Nr. 88/2002); «Volksinitiative für Verfassungsfrieden» (siehe BuA Nr. 104/2002); Initiative «Für das Leben» (siehe BuA Nr. 32/2005); Initiative «Ja – damit deine Stimme zählt» (siehe BuA Nr. 17/2012); Initiative «Halbe-Halbe» (siehe BuA Nr. 117/2019).

40 So handelte es sich bei den beiden vom Landtag als nichtig erklärten Volksinitiativen, mit denen sich auch der Staatsgerichtshof zu befassen hatte, um Gesetzesinitiativen; siehe zu den betreffenden Entscheidungen StGH 2004/70 und StGH 2013/183 die Fn. 36 und 57.

41 Siehe BuA Nr. 50/2001, S. 6; BuA Nr. 88/2002, S. 6 f.; BuA Nr. 104/2002, S. 5 f. Auch bei den späteren Verfassungsinitiativen wurde so argumentiert. Bei der Prüfung der Verfassungsinitiative «Halbe-Halbe» bezweifelte die Regierung aber immerhin die Richtigkeit der von den Initianten vorgenommenen systematischen Einordnung des Initiativtextes in der Verfassung; siehe BuA Nr. 117/2019, S. 6 ff.

42 Siehe BuA Nr. 88/2002, S. 7 ff. Im BuA Nr. 50/2001, S. 13 f., wurde die Rangstufe des Staatsvertragsrechts dagegen noch offen gelassen.

43 Siehe BuA Nr. 32/2005, S. 10. Dabei wird auf *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 208 f., verwiesen, wo aber sehr wohl zwischen zwingendem Völker-

In der Lehre sehen Ehrenzeller / Brägger – unter dem Eindruck der Verfassungsrevision von 2003 – mit Ausnahme der Undurchführbarkeit einer Initiative[44] keinen Raum für verfassungsimmanente (sogenannte «autonome»[45]) materielle Schranken für Verfassungsinitiativen. Denn gemäss Art. 113 LV (Monarchieabschaffungsartikel) könne sogar die Staatsform geändert werden.[46] Herbert Wille sieht eine autonome Schranke zudem im Willkürverbot wegen seiner Funktion als zum «unverzichtbaren Grundbestand des Rechtsstaates» gehörender minimaler Gerech-

---

recht und der EMRK unterschieden wird. Zwingendes Völkerrecht sind insbesondere das Folterverbot, das Sklavereiverbot und das Non-Refoulement-Prinzip (*Caroni, Martina / Taylan, Maya*, Zwingendes Völkerrecht, recht 2015, S. 55–66, S. 64). Dem entsprechen weitgehend die notstandsfesten Bestimmungen der EMRK, welche anlässlich der Verfassungsrevision von 2003 auch in die Notverordnungsregelung von Art. 10 Abs. 2 LV aufgenommen wurden (siehe *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 321; *Bussjäger,* Art. 10 LV, in: Liechtenstein-Institut [Hrsg.], Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li [Stand: 03.09.2015], Rz. 65 ff.). A. M. *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 48; siehe dazu unten Fn. 52. Zu den Folgen der Verfassungsrevision von 2003 für die Rangstufe des Völkerrechts siehe unten Fn. 123.

44 Dies umfasst sowohl die rechtliche als auch die faktische Unmöglichkeit; *Ehrenzeller / Brägger*, Fn. 35, Rz. 48, mit Verweis auf *Ritter, Michael*, Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz, LJZ 1990, S. 2–8, S. 8; siehe auch *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 425. Ehrenzeller / Brägger verweisen als konkretes Beispiel auf den BuA Nr. 79/2004, S. 23 f., wo das Begehren, dass von Liechtenstein eine Änderung der UNO-Charta anzustreben sei, als «völlig unrealistisch» eingeschätzt wurde (*Ehrenzeller / Brägger*, a.a.O., Fn. 85).

45 Dies im Gegensatz zu den «heteronomen» völkerrechtlichen Schranken. Siehe zur Unterscheidung zwischen autonomen und heteronomen Schranken der Verfassungsänderung *Caroni / Taylan,* Fn. 43, S. 63 f.

46 *Ehrenzeller / Brägger*, Fn. 35, Rz. 48; siehe zu dieser einschneidenden Verfassungsrevision unten S. 76 ff. Gerade eine Verfassungsinitiative auf Abschaffung der Monarchie hatte aber Michael Ritter noch als möglicherweise unzulässig erachtet. Daneben erwähnt Ritter auch das Privateigentum als mögliche Schranke. Zudem verweist er kritisch darauf, dass der damalige Landtagspräsident Karlheinz Ritter im Zusammenhang mit den ersten – noch erfolglosen – Bemühungen um die Einführung des Staatsvertragsreferendums als weitere materielle Verfassungsänderungsschranke den «Geist der Verfassung» beschwor. Siehe *Ritter,* Fn. 44, S. 8; vgl. auch *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 209. Vom «Geiste dieses Grundgesetzes» ist immerhin auch im – in der Praxis allerdings irrelevanten – Art. 114 LV die Rede; siehe *Schiess Rütimann, Patricia M.,* Art. 114 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, ver fassung.li (Stand: 01.07.2020), Rz. 23 f.

tigkeitsstandard.[47] Als völkerrechtliche implizite[48] materielle Schranken anerkennen Ehrenzeller/Brägger das zwingende Völkerrecht und das «EWR-Primärrecht» (sie meinen damit die Normen des EWR-Abkommens),[49] während Herbert Wille diese Qualität sämtlichem direkt anwendbaren EWR-Recht zuspricht.[50] Vor der Verfassungsrevision von 2003 war teilweise noch dem gesamten EWR-Recht Überverfassungsrang und somit eine materielle Schrankenfunktion gegenüber Verfassungsinitiativen zugestanden worden.[51] Patricia M. Schiess Rütimann spricht nach wie vor auch der gesamten EMRK Überverfassungsrang zu.[52]

Peter Bussjäger anerkennt dagegen keine generellen autonomen Schranken der Verfassungsänderung und lässt sogar offen, ob nur schon das zwingende Völkerrecht als heteronome Schranke der Verfassungsänderung gelten könne.[53] Davon macht er aber eine gewichtige Ausnahme. Als Prüfungsmassstab für Verfassungsinitiativen postuliert Bussjäger nämlich doch wieder solche Schranken: Insbesondere sollen Verfassungsinitiativen gemäss Bussjäger generell auf ihre Konformität mit Staatsverträgen geprüft werden. Er relativiert dies allerdings wieder dahingehend, dass unter Staatsverträgen «wohl primär» die EMRK sowie vom Landtag gemäss Art. 8 Abs. 2 LV genehmigtes EWR-Recht zu verstehen seien.[54]

---

47 *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 425 mit Verweis auf StGH 1995/28, Erw. 2.2 (= LES 1998, 6 [11]); siehe dazu aber unten Fn. 80.

48 Dass das ius cogens in Art. 53 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (WVK), LGBl. 1990 Nr. 71 LR 0.121, normiert ist (siehe *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 422; *Ehrenzeller/Brägger*, Fn. 35, Rz. 42), ändert nichts daran, dass es sich dabei aus der Sicht des liechtensteinischen Verfassungsrechts um eine implizite Schranke handelt.

49 *Ehrenzeller/Brägger*, Fn. 35, Rz. 42 und 46.

50 *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 425, mit Verweis auf *Bussjäger, Peter,* Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ 2006, S. 140–146, S. 146.

51 *Hoop, Wilfried*, Die Auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Fribourg 1995, S. 305; *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 209; *Batliner, Martin*, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Fribourg 1993, S. 166.

52 *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 48 mit Verweis auf BuA Nr. 32/2005, S. 10 (vgl. oben Fn. 43), sowie auf *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 208 f.

53 *Bussjäger*, Art. 64 LV, Fn. 35, Rz. 112.

54 *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 46. Er begründet dies eher vage mit einer «stärker am Wortlaut und der Teleologie orientierten» Auslegung von Art. 70b VRG. Auch mit dieser Präzisierung geht Bussjäger noch weiter als *Schiess Rütimann,* EMRK, Fn. 28, S. 46 f.

In Bezug auf autonome Schranken der Verfassungsänderung lässt er immerhin offen, ob eine «völlig systemwidrige», die «Abschaffung der Demokratie» oder «die Einschränkung des Rechtsschutzes» anstrebende Verfassungsinitiative als verfassungswidrig erklärt werden müsste.[55]

Damit schafft Bussjäger eine Diskrepanz zwischen dem vergleichsweise engen Korsett für Verfassungsinitiativen einerseits und dem offenbaren Freiraum für nicht vom Volk initiierte Verfassungsänderungen andererseits. Denn wenn es keine generellen materiellen Schranken der Verfassungsänderung gibt, sind die anderen Verfassungsorgane, insbesondere der Landtag, als Verfassunggeber völlig frei. Es ist aber problematisch und lässt sich dogmatisch nur schwer begründen, dass materielle Schranken der Verfassungsänderung nur für Verfassungsinitiativen, nicht aber für das sonstige Verfahren der Verfassunggebung gelten sollen. In der Schweiz schreibt denn auch die Bundesverfassung die materielle Schranke des zwingenden Völkerrechts für das gesamte verfassunggebende Verfahren vor.[56]

Immerhin ist einzuräumen, dass bei einer Verfassungsinitiative ein höheres «Gefahrenpotenzial» für problematische Inhalte besteht als bei einer von der Exekutive oder direkt vom Parlament initiierten Verfassungsänderung[57]. Dies rechtfertigt aber an sich nur ein besonderes Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen einschliesslich Verfassungsinitiativen,[58] nicht aber einen anderen materiellen Massstab für sonstige

---

55 *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 45; siehe aber auch *derselbe*, Art. 64 LV, Fn. 36, Rz. 112, wo Bussjäger nur noch auf die «herrschende Auffassung» verweist, welche verfassungsimmanente Schranken ausschliesse.

56 Art. 139 Abs. 2 BV (Volksinitiativen); Art. 193 Abs. 4 BV (Totalrevision) Art. 194 Abs. 2 BV (Teilrevision); siehe auch *Caroni / Taylan*, Fn. 43, S. 61 ff.

57 Es gibt immerhin zwei Beispiele einer negativen Vorprüfungsentscheidung: Sie betreffen allerdings nur Gesetzesinitiativen, mit welchen sich dann auch der Staatsgerichtshof zu befassen hatte. Die Nichtigerklärung der Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes durch den Landtag wurde vom Staatsgerichtshof bestätigt (StGH 2004/070 [www. gerichtsentscheide.li]; siehe *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 44 f.). Die Beschwerde der Initianten der Initiative «Pensionskasse Win-Win» war dagegen erfolgreich (StGH 2013/183 [www.gerichtsentscheide.li]); siehe *Seferovic / Schiess Rütimann,* Fn. 28, S. 426 Fn. 28 und S. 431.

58 Zur durch die Vorprüfung bedingten verfahrensmässigen Ungleichbehandlung von Volksinitiativen gegenüber dem sonstigen Gesetz- und Verfassunggebungsverfahren siehe *Bussjäger*, Art. 64 LV, Fn. 35, Rz. 98. Immerhin gibt es auch ein Vorprüfungsverfahren für parlamentarische Gesetzesinitiativen gemäss Art. 9a des Geschäftsver-

Verfassungsänderungen. Jedenfalls ist der Versuch der Zähmung des «ungezügelten Demos»[59] mittels Vorprüfung von Volksinitiativen ein verfassungsrechtlich, aber ebenso politisch heikles Unterfangen, wie auch die Debatte in der Schweiz zeigt.[60]

Insgesamt zeigt die geschilderte Diskussion um die Vorprüfung von Verfassungsinitiativen ein eher unübersichtliches Bild, was die Anerkennung materieller Schranken der Verfassungsänderung angeht. Mehrheitlich herrscht insoweit in der liechtensteinischen Lehre grosse Zurückhaltung. Für verfassungsimmanente (autonome) Schranken gilt dies erst recht, seit mit der Verfassungsrevision von 2003 sogar die Staatsform zur Disposition gestellt worden ist. Doch selbst die heteronome materielle Schranke des zwingenden Völkerrechts wird nicht einhellig anerkannt. Zudem werden für die Prüfung von Verfassungsinitiativen teilweise strengere Massstäbe als für Verfassungsänderungen, die auf Vorstösse der Regierung oder aus dem Landtag zurückgehen, angelegt.

Im Folgenden ist nun zu untersuchen, inwieweit die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes konkretisiert und für die Diskussion um implizite materielle Schranken der Verfassungsänderung fruchtbar gemacht werden könnte.

IV. Möglicher Gehalt der EWR-Vorbehaltsformel

A. EMRK und EWR-Recht als Teil des EWR-Vorbehalts?

Wie ausgeführt, enthält die EWR-Vorbehaltsformel zwei gesonderte Elemente: zum einen die «Grundprinzipien», zum anderen die «Kerngehalte der Grundrechte» der Landesverfassung. Im Folgenden werden diese beiden Elemente des EWR-Vorbehalts getrennt untersucht.

Vorweg ist aber auf die schon angesprochene Unterscheidung zwischen verfassungsimmanenten (autonomen) und völkerrechtlichen (he-

---

kehrs- und Verwaltungskontrollgesetzes (GVVKG), LGBl. 2013 Nr. 8 LR 172.012 – nicht aber für Verfassungsinitiativen, und es fehlt auch ein Rechtsmittelzug an den Staatsgerichtshof; siehe auch *Schiess Rütimann*, EMRK, Fn. 28, S. 47.

59 *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 39.

60 Siehe *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 39 und 48, sowie *Seferovic/Schiess Rütimann*, Fn. 28, S. 423 f.; siehe auch unten S. 69 f.

teronomen) materiellen Schranken der Verfassungsänderung[61] einzugehen. Der Wortlaut der Hauptformel des EWR-Vorbehalts bezieht sich nur auf entsprechende Grundwerte «der Landesverfassung» und somit auf verfassungsimmanente Änderungsschranken. Wenn der Staatsgerichtshof aber auch von der «besonders krassen Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention» spricht,[62] fragt es sich, ob er den EWR-Vorbehalt mit der Erwähnung der EMRK auch für einen verfassungsexternen, völkerrechtlichen Prüfungsmassstab öffnet. Für einen Einbezug der EMRK spricht jedenfalls auch, dass der Staatsgerichtshof gestützt auf die Prüfungskompetenz gemäss Art. 15 Abs. 2 Bst. a des Staatsgerichtshofgesetzes (StGHG)[63] EMRK-Grundrechte in der Praxis wie Grundrechte der Landesverfassung behandelt. Hieran hat auch der in der Verfassungsrevision von 2003 neu formulierte Art. 104 Abs. 2 LV nichts geändert.[64] Für die Konkretisierung der EWR-Vorbehaltskomponente «Kerngehalte der Grundrechte» ist diese Frage jedoch nicht wesentlich. Denn die Grundrechte der Landesverfassung einschliesslich deren Kernbereiche decken sich nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes von vornherein weitgehend mit denjenigen der EMRK.[65] Relevant ist diese Frage dagegen für die zweite EWR-Vorbehaltskomponente «Grundprinzipien der Landesverfassung», worauf noch zurückzukommen sein wird.[66]

Da der Staatsgerichtshof wie die EMRK-Grundrechte auch die EWR-Grundfreiheiten den Grundrechten der Landesverfassung gleichsetzt,[67] kann man sich schliesslich fragen, ob die EWR-Grundfreiheiten bei der Konkretisierung des EWR-Vorbehalts ebenfalls zu berücksichtigen wären – zumal die Lehre ja auch das EWR-Recht in mehr oder weniger grossem Umfang als materielle Verfassungsänderungsschranke qualifiziert. Diese Frage ist aber zu verneinen. Denn der EWR-Vorbehalt

61 Siehe oben Fn. 45.
62 Siehe oben S. 54 f.
63 Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10.
64 Ausführlich hierzu unten Fn. 123.
65 Vgl. *Bussjäger*, Staatsgerichtshof, Fn. 16, S. 61 f. und S. 67; *Hoch, Hilmar*, Die EMRK in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, LJZ 2018, S. 111–114, S. 113; *Schiess Rütimann*, EMRK, Fn. 28, S. 36 ff.
66 Siehe unten S. 78.
67 Siehe unten Fn. 123.

wurde gerade als Schranke gegen übermässige Übergriffe durch das EWR-Recht auf das Landesrecht formuliert. Wäre nun das EWR-Recht selbst auch Massstab des EWR-Vorbehaltes, müsste unter Umständen EWR-Recht an EWR-Recht gemessen werden. Dies ist aber offensichtlich nicht Aufgabe des Staatsgerichtshofes.

Trotzdem ist nicht auszuschliessen, dass jedenfalls der Landtag im Rahmen der Vorprüfung von Verfassungsinitiativen im Sinne der Lehre auch eine Überprüfung auf EWR-Rechtskonformität vornehmen würde; zumal insoweit gemäss der «normativen Kraft des Faktischen»[68] wohl auch beträchtliche Sachzwänge bestünden.[69] Bei Anfechtung eines entsprechenden Nichtigkeitsentscheides des Landtags wäre dann auch der Staatsgerichtshof mit dieser Frage konfrontiert. Doch könnte eine solche Überprüfung der EWR-Rechtskonformität jedenfalls kaum gestützt auf den EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes geschehen.

B. «Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung»

Beim Versuch der Konkretisierung des Grundrechtsteils der EWR-Vorbehaltsklausel fragt es sich, ob dabei direkt auf den Kerngehaltsbegriff zurückzugreifen ist, wie er als Grundrechtseingriffskriterium Anwendung findet;[70] oder ob eine andere Begriffsbestimmung vorgenommen werden soll, wie dies auch durch die zweite vom Staatsgerichtshof hierfür verwendete Textvariante der «besonders krassen Missachtung des Grundrechtsgehalts» suggeriert wird.

---

68 Siehe *Lepsius, Oliver*, Die Zwei-Seiten-Lehre des Staates, in: Anter (Hrsg.), Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks, 2. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 67–92, S. 77 f.; *Brodocz, André,* Georg Jellinek und die zwei Seiten der Verfassung, ebenda, S. 157–178, S. 174.

69 Nicht von ungefähr wurde die Vorprüfung von Volksinitiativen gerade aus Anlass des Beitritts Liechtensteins zum EWR eingerichtet, um entsprechende Konflikte und letztlich Sanktionen der EWR-Instanzen zu vermeiden; siehe oben Fn. 34.

70 Siehe hierzu *Bussjäger, Peter / Langer, Lorenz*, Einführende Bemerkungen zum IV. Hauptstück, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 22.07.2019), Rz. 46 f.; *Höfling, Wolfram*, Schranken der Grundrechte, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 83–109, Rz. 48 f.

In diesem Zusammenhang ist die Diskussion von besonderem Interesse, welche in der Schweiz aufgrund der nach der Jahrtausendwende zunehmenden Zahl (tendenziell) völkerrechtswidriger Verfassungsinitiativen geführt wurde. Im Hinblick auf mögliche Gegenmassnahmen gegen solche problematischen Volksinitiativen holte der Bundesrat in einem entsprechenden Bericht an das Parlament von 2010 den in der EWR-Botschaft formulierten Vorbehalt gegen den Vorrang des EWR-Rechts wieder aus der Versenkung, nachdem er im Gefolge der Ablehnung des EWR-Beitrittes zwei Jahrzehnte lang unbeachtet geblieben war.[71] Anders als bei der seinerzeitigen Formulierung des EWR-Vorbehaltes[72] berief sich der Bundesrat nun auch auf einen Teil der schweizerischen Lehre, darunter Daniel Thürer, wonach die Verfassung vorgehe, «wenn die betroffene völkerrechtliche Norm den Wesenskern eines Grundrechts oder andere zentrale Grundwerte berührt.»[73]

Damit erlebte der EWR-Vorbehalt eine überraschende Renaissance in einem neuen Kontext: War er ursprünglich als Schutzmechanismus nach aussen – gegen übergriffiges Völkerrecht – formuliert worden, so sollte er nun eine Begründung für zusätzliche Schranken nach innen gegen problematische, insbesondere völkerrechtswidrige Volksinitiativen liefern. In einem Zusatzbericht vom 30. März 2011 schlug der Bundesrat dann auch zusätzlich zum mit der neuen Bundesverfassung von 2000 eingeführten Ungültigkeitsgrund der Verletzung von zwingendem Völkerrecht[74] die Schaffung eines weiteren Ungültigkeitsgrundes für Volksinitiativen vor, wenn «grundrechtliche Kerngehalte» verletzt werden.[75] Damit griff der Bundesrat auf die eine der beiden Komponenten

---

71 Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, BBl 2010, 2310; siehe auch *Baumann, Robert*, Die Tragweite der Schubert-Praxis, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2010, S. 1009–1019, S. 1014.

72 Siehe oben S. 55.

73 Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, BBl 2010, 2309 f. mit Verweis auf *Thürer, Daniel*, Verfassungsrecht und Völkerrecht, in: Thürer / Aubert / Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 190 f., und *Cottier, Thomas / Hertig, Maya*, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung, in: BTJP 1999, Bern 2000, S. 23. Zur entsprechenden, von Daniel Thürer auch in Bezug auf Liechtenstein vertretenen Position siehe oben Fn. 4.

74 Siehe oben Fn. 56.

75 Zusatzbericht des Bundesrats vom 30. März 2011 zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, BBl 2011, 3642 ff.

des EWR-Vorbehaltes zurück, um diese nun zur Abwehr von exzessiven Volksinitiativen zu verwenden. Das Projekt war aber politisch heikel und versandete nach einem negativen Vernehmlassungsergebnis.[76]

Trotzdem ist die damalige Diskussion im vorliegenden Kontext von Interesse. Denn im erwähnten Zusatzbericht wurde ausführlich erläutert, was unter «grundrechtlichen Kerngehalten» zu verstehen sei. Der Bundesrat subsumierte darunter neben «den ausdrücklich im Verfassungstext angesprochenen» auch die «von Lehre und Praxis weitgehend anerkannten Kerngehaltsgarantien», was folgende Liste ergab:

- Verbot der willkürlichen Tötung, d. h. der staatlichen Tötung infolge einer Gewaltanwendung, die nicht absolut erforderlich war, um ein – eng umschriebenes – legitimes Ziel zu erreichen (Bsp.: Notwehrsituation bei einer Geiselnahme);
- Verbot der Todesstrafe;
- Verbot der Folter und jeder anderen Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (als Kerngehaltsverletzungen erscheinen etwa die Narkoanalysen als Methoden zur Wahrheitsfindung im Prozess, die Zwangssterilisation oder Haftmassnahmen, welche auf die Vernichtung der Persönlichkeit der inhaftierten Person zielen);
- Recht auf Hilfe in Notlagen;
- Verbot der Zwangsheirat;
- Verbot des Zwangs, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen;
- staatlicher Zwang gegenüber Einzelnen zur inneren Identifikation mit einer fremden Meinung;
- Verbot der systematischen Vorzensur;
- freie Sprachwahl im Privatbereich;
- Verbot der Ausweisung von Staatsangehörigen;
- Non-Refoulement-Prinzip;
- Verbot von Eingriffen, die das Eigentum als Rechtsinstitut betreffen;

76 Siehe *Ehrenzeller / Nobs / Gertsch*, Fn. 29, Art. 139 BV, Rz. 22 und 53, sowie *Seferovic / Schiess Rütimann,* Fn. 28, S. 423 f. mit weiteren Nachweisen.

– Verbot des staatlichen Zwangs zur Ausübung eines bestimmten Berufs oder einer bestimmten Geschäftstätigkeit.[77]

Diese Auflistung von Kerngehalten entspricht durchaus den in Liechtenstein anerkannten Kerngehalten der betreffenden Grundrechte, soweit sich Lehre und Rechtsprechung mit dieser Thematik auseinandergesetzt haben. Die Auflistung zeigt auch eine weitgehende Überschneidung mit dem zwingenden Völkerrecht auf, sie geht allerdings auch in wesentlichen Teilen darüber hinaus. Es würde hier zu weit führen, diese Liste im Einzelnen zu kommentieren. Immerhin lässt sich sagen, dass nicht alle aufgeführten Kerngehalte in ihren Konturen gleich zwingend erscheinen und auch weitere angefügt werden könnten, zumal die Kerngehaltsdiskussion keineswegs abgeschlossen ist.[78]

Generell zeigt die Auflistung, dass der Bundesrat unter grundrechtlichen Kerngehalten als materielle Schranken der Verfassungsänderung – wohl zu Recht – nicht ganz das Gleiche versteht wie unter dem gleichlautenden Grundrechtseingriffskriterium «Kerngehalt». Denn insbesondere die beiden in dieser Liste nicht aufgeführten wichtigsten Grundrechte Willkürverbot und Gleichheitssatz, aber auch die Menschenwürde, haben nach dem in der Schweiz und Liechtenstein vorherrschenden Grundrechtsverständnis einen umfassenden Kernbereich. Wie etwa das in der obigen Liste aufgeführte Folterverbot sind diese Grundrechte nämlich an sich eingriffsresistent; d. h., jeder Eingriff stellt zwingend eine Grundrechtsverletzung dar. Ihr Schutzbereich deckt sich deshalb mit ihrem absolut geschützten Kernbereich.[79] Es ist aber fraglich, ob jeder willkürlichen oder die Menschenwürde tangierenden und erst recht jeder ungleichen neuen Verfassungsbestimmung von vornherein eine materielle Schranke der Verfassungsänderung entgegenstehen soll.[80]

---

77 Zusatzbericht, Fn. 75, BBl 2011, 3643 f.; u. a. sind Fussnoten und Verweise auf BV-Bestimmungen weggelassen.

78 Siehe zum Ganzen *Hoch, Hilmar,* Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinische Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 183–199, S. 197 f., sowie *Höfling*, Fn. 70, Rz. 48 f., jeweils mit weiteren Nachweisen.

79 Siehe *Hoch*, Eingriffskriterien, Fn. 78, S. 196 f.; *Bussjäger / Langer,* Fn. 70, Rz. 47.

80 Das ist aber in Bezug auf das Willkürverbot – jedenfalls für Verfassungsinitiativen – die Meinung von *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 425 (siehe oben Fn. 47),

Als eine Art «Quasi-Kerngehalt» des Willkürverbots böte sich allenfalls der ordre public an, wie er als Massstab für die Beurteilung ausländischer, im Inland anwendbarer Rechtsnormen herangezogen wird. Denn nach der einschlägigen Rechtsprechung ist nicht jede willkürliche ausländische Norm auch schon ordre-public-widrig. Die Anforderungen an eine Verletzung des ordre public sind also strenger.[81] Andererseits hat der Staatsgerichtshof den ordre public nicht als eigenständiges Grundrecht anerkannt, was eher gegen die Anerkennung als materielle Verfassungsänderungsschranke spricht.[82] Hiervon abgesehen ist aber bemerkenswert, dass die Umschreibungen des ordre public ganz ähnlich wie die «Grundprinzipien» der EWR-Vorbehaltsklausel des Staatsgerichtshofes lauten: So umschreibt Art. 6 des Gesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG)[83] den ordre public als die «Grundwertungen der liechtensteinischen Rechtsordnung».[84]

Neben diesem inländischen ordre public gibt es allerdings auch noch den internationalen ordre public, welcher wiederum im Wesentlichen mit dem zwingenden Völkerrecht übereinstimmt, aber immerhin zusätzlich das Diskriminierungsverbot, teilweise auch wesentliche Verfahrensrechte umfasst.[85] Während das zwingende Völkerrecht in der oben angeführten Auflistung des Bundesrates weitgehend enthalten ist, sind Verfahrensrechte für den Einbezug in die Kerngehaltsliste schon deshalb kaum geeignet, weil von der Rechtsprechung und der überwiegenden Lehre keine Kerngehalte von Verfahrensrechten anerkannt wer-

---

und generell von *Schefer / Zimmermann*, Fn. 25, S. 349 ff., die jeden Kerngehalt eines Grundrechts auch als materielle Verfassungsänderungsschranke verstehen.

81 StGH 2010/74, Erw. 5.2 f. (www.gerichtsentscheide.li).

82 Siehe *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 614 Fn. 3414 mit Verweis auf StGH 1996/3, Erw. 2.1 (nicht publiziert).

83 Gesetz vom 19. September 1996 über das internationale Privatrecht (IPRG), LGBl. 1996 Nr. 194 LR 290.

84 Siehe dazu StGH 2018/034, Erw. 2.2 (www.gerichtsentscheide.li) mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen, sowie *Mähr, Hannes*, Internationales Zivilprozessrecht, in: Schumacher (Hrsg.), Handbuch Liechtensteinisches Zivilprozessrecht, Wien 2020, Rz. 4.57; siehe auch *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 192 und S. 613 mit Verweis auf BVerfG 37, 279 (Solange I), wo ebenfalls auf den ordre public zurückgegriffen wird.

85 Siehe *Weyeneth, Robert*, Die Menschenrechte als Schranke der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Schweiz, recht 2014, S. 114–125, S. 121 mit weiteren Nachweisen.

den.[86] Dagegen könnte das Diskriminierungsverbot als Teilgehalt des Gleichheitssatzes sowie der Menschenwürde durchaus als «Quasi-Kerngehalt» dieser Grundrechte gesehen werden, zumal der Staatsgerichtshof bei der Normprüfung im Lichte des Gleichheitssatzes an die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes einen strengeren Prüfungsmassstab anlegt als bei der sonstigen Gleichheitsprüfung.[87]

Doch auch die Frage, inwieweit der vom schweizerischen Bundesrat vorgeschlagene Katalog der als Verfassungsänderungsschranken anzuerkennenden Kerngehalte verschiedener Grundrechte allenfalls noch erweitert werden könnte, kann hier nur aufgeworfen, nicht aber erschöpfend erörtert werden.

Insgesamt erscheint es jedenfalls sinnvoll, sich als Ausgangspunkt für eine Konkretisierung des Teilgehalts des EWR-Vorbehalts «Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» auf die Auflistung des Bundesrates zu stützen. Es erscheint auch grundsätzlich richtig, einerseits nicht alle grundrechtlichen Kerngehalte gleichermassen als materielle Verfassungsänderungsschranken anzuerkennen, andererseits aber doch über das strikte ius cogens hinauszugehen. Eine solchermassen gegenüber dem ius cogens spezifizierte und erweiterte Kerngehaltsliste wäre dann im Übrigen nicht mehr eine völkerrechtliche (heteronome), sondern eine verfassungsimmanente (autonome) Schranke der Verfassungsänderung.[88]

C. «Grundprinzipien der Landesverfassung»

Zu den «Grundprinzipien der Landesverfassung» als der zweiten Komponente des EWR-Vorbehalts ist schon ausgeführt worden, dass die

---

86 Siehe Zusatzbericht, Fn. 75, BBl 2011, 3650, sowie *Hoch*, Eingriffskriterien, Fn. 83, S. 193 ff. mit Rechtsprechungs- und Literaturnachweisen.

87 Siehe StGH 2018/154, Erw. 4.1 (publiziert in LES 2019, 201 [204] und www.gerichtsentscheide.li) mit weiteren Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen. In diesem Sinne auch Zusatzbericht, Fn. 75, BBl 2011, 3648 ff.

88 Vgl. zur ähnlichen Diskussion in der Schweiz, wo die Verfassungsänderungsschranke des zwingenden Völkerrechts gemäss Art. 139 Abs. 2, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV ebenfalls als autonome Schranke qualifiziert wird, weil auch diese weiter interpretiert wird als von Völkerrechts wegen erforderlich; siehe *Caroni / Taylan*, Fn. 43, S. 64; *Ehrenzeller / Nobs / Gertsch,* Fn. 29, Art. 139 BV, Rz. 44 f.

Existenz solcher Prinzipien als verfassungsimmanente materielle Schranken in der Lehre immer schon zurückhaltend beurteilt wurde; und dass dies erst recht seit der Verfassungsrevision von 2003 gilt. Auch der Staatsgerichtshof hat sich nur spärlich zu konkreten Grundprinzipien der Landesverfassung geäussert,[89] geschweige denn solche als materielle Verfassungsänderungsschranken qualifiziert;[90] zumal er sich, wie erwähnt, auch nie veranlasst gesehen hat, den EWR-Vorbehalt konkret anzuwenden.

In der Literatur wurde die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung in diesem Zusammenhang bis vor Kurzem – mit der schon erwähnten Ausnahme von Stefan Becker – nicht berücksichtigt, sondern sie wurde allein im Kontext des Verhältnisses EWR-Recht und Landesrecht erwähnt.[91] Inzwischen hat aber auch Peter Bussjäger die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung aus dem EWR-Kontext gelöst und in die Diskussion um Grundprinzipien der Landesverfassung einbezogen. Er kommt auf der Basis dieser Rechtsprechung zu einer liechtensteinischen Normenhierarchie mit den Grundprinzipien der Verfassung an der Spitze, gefolgt vom EWR-Recht und an dritter Stelle dem Verfassungsrecht und der diesem gleichrangigen EMRK.[92] Wenn allerdings die Grundprinzipien der Verfassung dem «normalen» Verfassungsrecht übergeordnet sind, dann müssten sie konsequenterweise auch als materielle Schranken der Verfassungsänderung qualifiziert werden. Nun anerkennt aber Bussjäger, wie erwähnt, generell keine solchen Schranken und erachtet entsprechend die Grund- bzw. Strukturprinzipien der Verfassung nur als «Auslegungshilfen».[93] Wie schon im Kontext der Vorprüfung von Ver-

89 Siehe immerhin StGH-Entscheidung vom 14.03.1931, ELG 31, S. 3 (6), wo der Staatsgerichtshof generell von «Verfassungsgrundsätzen» spricht; sowie StGH 1983/6, Erw. 3 (= LES 1984, 73 [74]) zur Gewaltenteilung; siehe zu diesen beiden Entscheidungen *Wille, Herbert*, Normenkontrolle, Fn. 35, S. 285, und *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 80.

90 Siehe *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 176.

91 Siehe oben S. 57.

92 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 156. Als gleichrangig haben an sich auch die anderen in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgelisteten völkerrechtlichen Grundrechtsgarantien (UNO-Pakt II, die beiden Übereinkommen gegen Rassen- und Geschlechterdiskriminierung, das Folterübereinkommen und die Kinderrechtskonvention) zu gelten. Sie spielen in der Praxis aber keine oder nur eine untergeordnete Rolle (siehe *Bussjäger / Langer,* Fn. 70, Rz. 19 f.).

93 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 126.

fassungsinitiativen[94] ausgeführt, ergibt sich auch hier eine Diskrepanz, die sich dogmatisch nur schwer rechtfertigen lässt.

In diesem Zusammenhang vergleicht Bussjäger die EWR-Vorbehaltsrechtsprechung des Staatsgerichtshofes auch mit der österreichischen Theorie der sogenannten «Integrationsschranken».[95] Der an sich naheliegende Vergleich bedarf allerdings einer Differenzierung: Gemäss dieser, explizit nur in der Lehre vertretenen Theorie könnte das EU-Recht nicht ohne Folgen gegen die Grundprinzipien («Baugesetze») der österreichischen Bundesverfassung verstossen. Denn solches EU-Recht wäre gleichbedeutend mit einer sogenannten «Gesamtänderung der Bundesverfassung», für welche gemäss Art. 44 Abs. 3 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) eine Volksabstimmung erforderlich wäre.[96] Somit sind diese Integrationsschranken aber keine materiellen, sondern formelle Schranken der Verfassungsänderung, weil bei deren Durchbrechung «nur» das qualifizierte Gesamtänderungsverfahren ausgelöst werden müsste. Die liechtensteinische Verfassung kennt dagegen keine unterschiedlichen Formerfordernisse in Abhängigkeit vom Inhalt einer Verfassungsänderung. Der vom Staatsgerichtshof formulierte EWR-Vorbehalt kann entsprechend nur als materielle Schranke verstanden werden, an der eine dagegen verstossende Verfassungsänderung an sich scheitern müsste, auch wenn sie formell korrekt durchgeführt würde.[97]

Damit bleibt allerdings weiterhin die Frage zu klären, ob es trotz der erwähnten Zurückhaltung von Lehre und Rechtsprechung nicht

---

94 Siehe oben S. 64 f.

95 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 89, sowie *derselbe*, «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. Die Perspektive von aussen, Wien 2021, S. 129–141, S. 140 f.

96 Siehe *Bussjäger/Heissl*, Fn. 13, S. 308 f.

97 Siehe aber *Winkler, Günther*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein, Wien 2015, S. 61: Analog der österreichischen Rechtslage verneint dieser eine «Aufhebung bzw. absolute Einschränkung der Verfassungsautonomie gemäss Art. 2, 112 und 113 der LV» und verweist für den Fall von «Gesamtänderungen der Verfassung, die gegen das demokratische Prinzip, gegen das rechtsstaatliche Prinzip und gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten» mit rechtspositivistischer Nonchalance einfach auf die Notwendigkeit der Kündigung der entsprechenden Staatsverträge.

doch derart gewichtige Grundprinzipien der Landesverfassung gibt, die in Konkretisierung der EWR-Vorbehaltsrechtsprechung als implizite materielle Schranken der Verfassungsänderung gelten könnten.

Vor der Verfassungsrevision von 2003 wurden zumindest die Demokratie und das Rechtsstaatsprinzip einschliesslich der Gewaltenteilung, aber auch die Monarchie in der Lehre als Grund- bzw. Strukturprinzipien der liechtensteinischen Verfassung anerkannt. Ob sie auch als materielle Schranken der Verfassungsänderung zu qualifizieren seien, wurde allerdings nicht oder nur am Rande erörtert und dabei überwiegend – auch unter Berufung auf die lange Zeit ablehnende Haltung des Staatsgerichtshofes gegenüber ungeschriebenem Verfassungsrecht – verneint.[98] Bis zur Diskussion im Vorfeld der Verfassungsrevision von 2003 war auch nicht ersichtlich, dass diese Grundprinzipien je infrage gestellt würden. Entsprechend konnte die Frage nach materiellen Schranken der Verfassungsänderung lange Zeit als primär theoretisch erachtet werden.

Die Verfassungsrevision von 2003 stellte dann eine eigentliche Zäsur in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung dar. Sie entsprach primär den Anliegen des Fürstenhauses, obwohl die Revision in der Volksabstimmung vom 16. März 2003 mit einer hohen Zustimmung von rund zwei Dritteln angenommen wurde.[99] Das Fürstenhaus hatte zudem gewissermassen die «Vertrauensfrage»[100] gestellt. Es erscheint deshalb nicht abwegig, dass die Radikalität dieser Verfassungsrevision nicht nur

98 Siehe *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 209, und *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 169 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen. Seinen früheren strikten Rechtspositivismus hat der Staatsgerichtshof allerdings im Verlauf der 1990er-Jahre insbesondere mit der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte hinter sich gelassen; siehe *Wille*, *Tobias Michael,* Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181, S. 134 f. und 138 f., sowie *Hoch, Hilmar*, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof, LPS 32, Vaduz 2001, S. 65–87, S. 78 f.

99 Siehe Kundmachung der Regierung vom 15. September 2003, LGBl. 2003 Nr. 186.

100 Siehe VBI 2002/096 (= LES 2002, 207 [221]).

die damals Neinstimmenden «schmerzte»;[101] so insbesondere die beträchtliche, kaum zeitgemässe Machtverschiebung zugunsten des Fürsten.[102] Auch dass mit der Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie[103] und mit dem Sezessionsrecht der Gemeinden[104] das duale Souveränitätsprinzip und die staatliche Einheit demonstrativ zur Disposition gestellt wurden,[105] dürfte auch viele Jastimmende betroffen gemacht haben.

Auch wenn ein Grossteil der Stimmberechtigten der Verfassungsänderung von 2003 eher kritisch gegenübergestanden sein dürfte, ändert dies nichts daran, dass diese Revision direkte Auswirkungen auf die Diskussion um die Grundprinzipien der Landesverfassung haben musste. Jedenfalls ist die sich aus der Diskussion in der Lehre ergebende Schlussfolgerung zunächst einmal plausibel, dass es nach dieser Verfassungsre-

101 So die Wortwahl bei *Ospelt, Alexander,* Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden in der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein – Ausgewählte Gesichtspunkte, in: Sutter (Hrsg.), Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich 2003, S. 165–186, S. 185.

102 Siehe *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 180 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 28.

103 Art. 113 LV; siehe *Bussjäger / Ritter*, Fn. 26.

104 Art. 4 Abs. 2 LV; siehe *Ospelt*, Fn. 101, S. 165 ff., sowie *Bussjäger*, Art. 4 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 03.09.2015). *Ospelt* wirft auf S. 180 ff. auch die Frage der Völkerrechtskonformität von Art. 4 Abs. 2 LV auf und verweist auf die verschiedenen, sowohl von der Regierung als auch vom Fürstenhaus eingeholten, sich widersprechenden Gutachten. Diese Verfassungsbestimmung stand aber jedenfalls weniger im Fokus der internationalen Kritik als die Machtverschiebung zugunsten des Fürsten; siehe dazu auch unten Fn. 111.

105 Die Symbolträchtigkeit dieser beiden Neuerungen wird dadurch nur beschränkt relativiert, dass sie keinerlei praktischem Bedürfnis entsprechen und auch kaum durchführbar sind (siehe *Bussjäger / Ritter*, Fn. 26, Rz. 18 und 48; *Ospelt*, Fn. 101, S. 175 ff.; *Bussjäger*, Art. 4 LV, Fn. 104, Rz. 68 ff.). So beklagt denn auch *Ospelt*, Fn. 101, S. 180, es werde «Grundsätzen der LV das Fundament entzogen, die in der Öffentlichkeit über Jahrzehnte, wenn nicht über Jahrhunderte als unabänderlich gegolten hatten.» Geradezu apokalyptisch *Becker*, Verhältnis, Fn. 2, S. 184: «Der Charakter und der Verlauf der sog. Verfassungsdiskussion sind nur unter den Bedingungen einer nicht nur geschichtlichen, sondern vor allem auch staats- und verfassungsrechtlichen Traditionslosigkeit möglich, in der die Idee eines revisionsresistenten Kerns der liechtensteinischen Verfassungsordnung zuerst entwurzelt worden und danach untergegangen ist.» Im Kontrast dazu ist gemäss Winkler «die derzeit geltende Verfassung von Liechtenstein in einer kontinuierlichen und homogenen geschichtlichen Entwicklung aus der Jahrhunderte währenden Identität Liechtensteins als Staat hervorgegangen»; siehe *Winkler*, Fn. 97, S. 63.

vision erst recht keine solchen Grundprinzipien (mehr) geben könne, welche als verfassungsimmanente materielle Änderungsschranken gelten könnten.[106]

Es ist schon erwähnt worden, dass bei der Konkretisierung des EWR-Vorbehalts wohl ebenfalls die EMRK-Grundrechte einzubeziehen wären. Die EMRK beinhaltet nun aber ihrerseits auch das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip.[107] Vor diesem Hintergrund bestünde allenfalls doch eine Handhabe, um den EWR-Vorbehalt trotz der «grundprinzipienaversen» Verfassungsrevision von 2003 unter Berufung auf die EMRK auch mittels des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips zu konkretisieren.

Hierfür spricht zudem erneut die «normative Kraft des Faktischen»:[108] Wie schon ausgeführt, anerkennt Peter Bussjäger zwar keine generellen völkerrechtlichen Schranken der Verfassungsänderung. Trotzdem ist für ihn «die Frage, ob ein Kleinstaat, der über den EWR eng mit der Europäischen Union verflochten ist und auf die Kooperation mit der Völkergemeinschaft angewiesen ist, heute noch Prinzipien wie die Demokratie und den Rechtsstaat einschliesslich der zentralen Grundrechtsgarantien zur Disposition stellen kann, nur noch theoretischer Natur. Für die Beibehaltung der Souveränität sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit heute unabdingbar und insoweit unveränder-

106 Siehe oben S. 63 und 66. Auf den ersten Blick scheint dieser Befund zwar in einem Spannungsverhältnis damit zu stehen, dass mit der Verfassungsrevision von 2003 die fürstliche Notverordnungskompetenz gemäss Art. 10 Abs. 2 LV durch die Auflistung verschiedener notstandsfester Bestimmungen eingeschränkt wurde – was diese Bestimmungen aufgrund ihrer damit manifestierten besonderen Beständigkeit auch als materielle Verfassungsänderungsschranken zu prädestinieren scheint. Dies trifft zwar ohne Weiteres zu, soweit diese Auflistung den notstandsfesten Bestimmungen der EMRK entspricht, doch handelt es sich hierbei sowieso um völkerrechtliches ius cogens (vgl. oben Fn. 43); es gilt aber nicht für die folgenden, die Monarchie betreffenden Bestimmungen: Art. 3 LV (Thronfolge), Art. 13ter LV (Misstrauensantrag gegen den Fürsten) und Art. 113 LV (Monarchieabschaffung) sowie das Hausgesetz. Denn wenn Art. 113 LV gerade die Abschaffung der Monarchie ermöglichen soll, kann man hier nicht ernsthaft von Verfassungsänderungsschranken sprechen.

107 Siehe *Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina*, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München / Basel / Wien 2021, § 23 Rz. 108 und § 24 Rz. 77 mit weiteren Nachweisen.

108 Siehe oben Fn. 68.

lich.»[109] Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes: Demnach «ist eine enge internationale Kooperation u. a. bei der Rechtshilfe nach ständiger Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes auch im vitalen Interesse eines Kleinststaates wie Liechtenstein […]. Eine solche enge internationale Kooperation dient gerade der Erhaltung und Stärkung der […] liechtensteinischen Souveränität.»[110] Während nun aber selbst eine über diejenige der Verfassungsänderung von 2003 hinausgehende Infragestellung des Monarchieprinzips völkerrechtlich unproblematisch wäre, würde ein Abgehen von Demokratie und Rechtsstaat in Europa von der Völkerrechtsgemeinschaft kaum akzeptiert. Dies zeigte sich gerade an der vehementen Reaktion verschiedener Gremien des Europarates gegenüber der mit der Verfassungsrevision von 2003 verbundenen Stärkung der Stellung des Fürsten.[111]

Allein schon aufgrund dieser Sachzwänge spricht somit vieles dafür, das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip in Konkretisierung der EWR-Vorbehaltsklausel als Grundprinzipien der Landesverfassung und somit als materielle Schranken der Verfassungsänderung anzuerkennen.

V. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden:

Gemäss der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes haben die «Kerngehalte der Grundrechte» und die «Grundprinzipien» der Verfassung als zwei gesonderte Komponenten des EWR-Vorbehalts zu gelten.

---

109 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 87. Siehe aber auch Fn. 97 zur gegenteiligen Auffassung von *Winkler*, der auf der grundsätzlich uneingeschränkten Verfassungsautonomie Liechtensteins beharrt.

110 StGH 2018/143, Erw. 4.2; StGH 2017/94, Erw. 3.5 (beide www.gerichtsentscheide.li); siehe auch StGH 2011/195, Erw. 3.2; StGH 2010/128, Erw. 4.3.2; StGH 2009/32, Erw. 2.4; StGH 2008/6/22, Erw. 2.6 (alle www.gerichtsentscheide.li); StGH 2000/28, Erw. 3.2 (= LES 2003, 243 [249]).

111 Siehe den Überblick bei *Merki, Christoph Maria*, Liechtensteins Verfassung 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich 2015, S. 643 f.; *Bussjäger*, Einfluss, Fn. 95, S. 138 mit Verweis auf die Opinion 227/2002 der Venedig Kommission. Siehe auch die eigentliche Polemik gegen den Europarat von *Winkler*, Fn. 97, S. 47 ff. und 70 ff.

Bei der Konkretisierung der ersten Komponente erscheint es naheliegend, als Orientierungshilfe auf die vom schweizerischen Bundesrat im Jahre 2011 geschaffene Liste von Grundrechtskerngehalten zurückzugreifen. Was die zweite Komponente – die Grundprinzipien der Verfassung – angeht, so hat auch die «grundprinzipienaverse» Verfassungsrevision von 2003 nichts an den Sachzwängen geändert: Als auf die internationale Solidarität angewiesener Kleinststaat kann es sich Liechtenstein letztlich gar nicht leisten, das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip nicht als materielle Verfassungsänderungsschranken anzuerkennen.

Im Weiteren überrascht es wohl kaum, dass hier keine abschliessende Antwort auf die Frage gegeben werden kann, ob bzw. in welchem Umfang der EWR-Vorbehalt des Staatsgerichtshofes in der künftigen Behörden- und Gerichtspraxis als implizite materielle Schranke der Verfassungsänderung anerkannt werden wird.

Gemäss den bisherigen Ausführungen dürfte es zu autoritativen Entscheidungen über diese Frage am ehesten im Zusammenhang mit der Vorprüfung einer Verfassungsinitiative kommen. Hierbei hätte zuerst der Landtag gestützt auf einen Regierungsantrag darüber zu befinden, inwieweit es solche Schranken gibt. Nur wenn der Landtag gestützt auf solche Schranken (erstmals) eine Verfassungsinitiative für nichtig erklären sollte, könnte dieser Entscheid angefochten und somit auch der Staatsgerichtshof mit der Frage befasst werden.[112] Die verfahrensrechtliche Konsequenz aus der Anerkennung von materiellen Schranken der Verfassungsänderung wäre aber an sich, dass der Staatsgerichtshof eine gegen eine solche Schranke verstossende Verfassungsbestimmung auch in anderen Verfahren aufheben könnte, in denen er eine solche Norm anzuwenden hätte, so insbesondere im Individualbeschwerdeverfahren. Ob der Staatsgerichtshof allerdings diese Prüfungskompetenz auch ausserhalb des im Vorprüfungsverfahren für eine Verfassungsinitiative

112 Beschwerdelegitimiert sind nämlich nur die Initianten, Dritte können sich somit nicht gegen den Zulassungsentscheid des Landtages wehren. Siehe die die Verfassungsinitiative des Fürstenhauses betreffenden Entscheidungen StGH 2002/67, Erw. 1.2 (= LES 2005, 203 [205]), und StGH 2002/73, Erw. 3.1 (= LES 2005, 227 [235]), und dazu *Bussjäger*, Normenkontrolle, Fn. 27, S. 44 f.; *Seferovic/Schiess Rütimann*, Fn. 28, S. 431.

bestehenden Instanzenzuges beanspruchen wird, ist eine andere Frage. Immerhin ist weder die materielle Verfassungsänderungsschranke selbst noch eine entsprechende Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes positivrechtlich normiert.[113] Insgesamt ist jedenfalls die Wahrscheinlichkeit nicht sehr gross, dass sich der Landtag oder gar der Staatsgerichtshof in absehbarer Zeit mit der Frage von materiellen Schranken der Verfassungsänderung befassen wird. Wie erwähnt, wurde bisher auch im hierfür wahrscheinlichsten Szenario, dem Vorprüfungsverfahren, noch keine Verfassungsinitiative nichtig erklärt.

Hiervon abgesehen könnte man auch noch aus einem anderen Grund geneigt sein, die Bedeutung der Frage nach der Existenz von materiellen Verfassungsänderungsschranken zu relativieren. Denn nichts ist in dieser Welt für die Ewigkeit geschaffen – nicht einmal die schon erwähnten «Ewigkeitsklauseln», also die expliziten materiellen Änderungsschranken, wie sie zahlreiche Verfassungen kennen.[114] Doch egal, ob es sich um explizite oder auch nur implizite materielle Schranken handelt – sie sind «genauso wenig wie Verfassungen im Ganzen eine juristische oder politische Lebensversicherung» gegen problematische Verfassungsänderungen.[115]

Trotz alledem ist die Bedeutung solcher Schranken nicht zu unterschätzen. So können sie einen wichtigen «symbolischen Wert» und eine «Appellfunktion» haben.[116] Und auch wenn der Inhalt materieller Schranken der Verfassungsänderung dem längerfristigen gesellschaftlichen Wandel nicht entzogen ist, so können solche Schranken immerhin als gewissermassen «kulturepochales Naturrecht» gelten, welches nur

113 So sieht auch das deutsche Grundgesetz nicht explizit eine Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Überprüfung von Verfassungsnormen an höherrangigem Verfassungsrecht vor. Entsprechend erachtete das Bundesverfassungsgericht in der frühen Leitentscheidung BVerfGE 3, 225, 234 ff., eine solche Prüfungskompetenz als keineswegs evident und sah sich deshalb veranlasst, eine solche erst einmal ausführlich zu begründen. Für den Staatsgerichtshof wäre die Exponierung jedenfalls grösser, da die Landesverfassung anders als das Grundgesetz (siehe Fn. 24) eben von vornherein schon gar kein höherrangiges Verfassungsrecht normiert.

114 Siehe oben Fn. 24 und 25.

115 *Häberle*, Fn. 24, S. 103.

116 *Häberle*, Fn. 24, S. 103. Häberle sagt dies zwar primär von positivrechtlichen Ewigkeitsklauseln; er subsumiert aber auch ungeschriebene Verfassungsänderungsschranken unter diesen Begriff (S. 81).

aufgrund von «längerfristigen gesellschaftlichen Willensbildungsprozessen» geändert werden sollte.[117] Die argumentative oder gar moralische Schwelle für drastische Verfassungsänderungen wird durch solche Schranken jedenfalls erhöht.[118]

Die Sinnhaftigkeit von materiellen Schranken der Verfassungsänderung hängt auch von der jeweiligen Verfassungskultur ab. Je gefestigter diese ist, desto weniger bedarf es solcher Schranken.[119] In Liechtenstein hat die Verfassungsrevision von 2003 eine beträchtlich polarisierte Gesellschaft hinterlassen. Die gemeinsame Verfassungskultur wurde nachhaltig geschwächt. Gleichzeitig beinhaltete die Landesverfassung von Anfang an einiges Konfliktpotenzial, welches durch die neuen Verfassungsbestimmungen noch zugenommen hat.[120]

Abgesehen vom ungelösten Konflikt um die Ausübung des fürstlichen Sanktionsrechts im Gesetzgebungsverfahren[121] ist es jedoch seit dem Inkrafttreten der Verfassungsrevision von 2003 zu keinen grösseren Kontroversen gekommen.[122] Vielmehr sind alle Verfassungsorgane offensichtlich bemüht, gerade auch das dem neuen Verfassungswortlaut im-

---

117 So *Schefer / Zimmermann*, Fn. 25, S. 351, zu einer möglichen Schrankenfunktion der Kerngehalte der Grundrechte.

118 Häberle spricht in diesem Zusammenhang vom «wissenschaftlichen Gewissen der Staatsrechtslehre» und der «Sozialethik der Bürger»; *Häberle*, Fn. 24, S. 103.

119 Vgl. *Häberle*, Fn. 24, S. 106.

120 Vgl. hierzu *Bussjäger, Peter*, Werte und Spielregeln. Die Verfassung und ihre Funktionen, in diesem Band S. 44 ff.

121 Dieser Konflikt flammte 2011 neu auf, als der Erbprinz in seiner Funktion als Stellvertreter des Fürsten ankündigte, einer kurz vorher eingereichten Gesetzesinitiative zur Einführung der Fristenlösung gegebenenfalls die Zustimmung zu verweigern. Gemäss der daraufhin lancierten Verfassungsinitiative «Ja – damit deine Stimme zählt» sollte die Nichtsanktionierung einer Gesetzesvorlage durch den Landesfürsten durch deren Annahme in einer Volksabstimmung ersetzt werden können; m. a. W., das absolute sollte zu einem suspensiven Veto abgeschwächt werden. Die Volksinitiative erhielt aber in einer Volksabstimmung von 2012 nur einen Ja-Stimmenanteil von 24 % (siehe *Merki*, Fn. 111, S. 175, und *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 382 f.). Damit ist allerdings das im Vetorecht des Landesfürsten liegende Konfliktpotenzial nicht entschärft. Dabei geht es nicht nur um die konkrete Sanktionsverweigerung, wozu es seit den 1990er-Jahren (siehe *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, Fn. 26, S. 224) nicht mehr gekommen ist. Auch jede Äusserung des Fürsten oder des Erbprinzen zu konkreten oder auch nur diskutierten Gesetzgebungsvorhaben wird zwangsläufig vor dem Hintergrund dieses Vetorechts gesehen.

122 Vgl. *Merki*, Fn. 111, S. 718.

manente Konfliktpotenzial in der gelebten Verfassungswirklichkeit möglichst zu entschärfen, so insbesondere bei den beiden heiklen Themenbereichen Rangstufe des Völkerrechts[123] und Bestellung der Gerichte.[124]

---

123 Der Staatsgerichtshof hat gemäss dem neuen Art. 104 Abs. 2 LV auch die Kompetenz zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen, sodass dem Völkerrecht an sich zwangsläufig Unterverfassungsrang zukommt. Trotzdem führt der Staatsgerichtshof seine frühere Rechtsprechung fort, wonach völkerrechtliche genauso wie verfassungsmässige Grundrechte im Individualbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden können und damit «faktisch» ebenfalls Verfassungsrang haben. Er beruft sich darauf, dass im kurz nach der Verfassungsrevision von 2003 geschaffenen neuen Staatsgerichtshofgesetz (LGBl. 2003 Nr. 32) der EMRK und dem UNO-Pakt II noch mehrere weitere staatsvertraglich verankerte Individualrechte hinzugefügt wurden (siehe oben Fn. 92). Zudem argumentiere die Regierung, dass es sich bei den völkerrechtlichen Grundrechten «materiell um Grundrechte wie die explizit in der Verfassung gewährleisteten Rechte» handle. «Im Gegensatz zu Österreich, wo gemäss § 82 Abs 2 Verfassungsgerichtshofgesetz nur ‹verfassungsgesetzlich› gewährleistete Rechte mit Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden könnten, spreche Art 15 Abs 1 StGHG (ebenso wie Art 23 Abs 1 StGHG [alt]) bewusst weniger positivistisch von ‹verfassungsmässig› gewährleisteten Rechten. Die Regierung weist diesbezüglich ausdrücklich auf die bisherige StGH-Praxis zu den EWR-Grundfreiheiten hin, welche durch das neue Staatsgerichtshofgesetz nicht beeinträchtigt werden solle (siehe Stellungnahme der Regierung vom 04. November 2003, Nr. 95/2003, S. 16 f.). Nachdem das neue Staatsgerichtshofgesetz nur wenige Monate nach der Verfassungsrevision vom Landtag verabschiedet und vom Fürsten sanktioniert wurde, besteht insoweit Identität von Verfassungs- und Gesetzgeber, sodass nicht davon auszugehen ist, dass die Regelung im Staatsgerichtshofgesetz dem Willen des Verfassungsgebers widerspricht.» (StGH 2004/045, Erw. 2.1; StGH 2005/089, Erw. 4 [beide www.gerichtsentscheide.li]; siehe auch *Schiess Rütimann*, EMRK, Fn. 28, S. 31; *Wille, Herbert*, Staatsordnung, Fn. 34, S. 422, sowie *Wille, Tobias*, Verfassungsprozessrecht, Fn. 35, S. 69). Mit diesem pragmatischen Vorgehen wurde es dem Staatsgerichtshof entscheidend erleichtert, seine bisherige Grundrechtsprechung beizubehalten – und damit zu vermeiden, dass «die bereits zuvor nicht ganz unproblematische Einordnung [u. a.] der EMRK in die liechtensteinische Normenhierarchie … noch grössere theoretische Schwierigkeiten» bereitete (*Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Fn. 24, Rz. 135. Zu den ansonsten für den Grundrechtsschutz drohenden Konsequenzen siehe *Becker, Stefan*, Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsvertragsrecht?, Jus & News 2004, S. 143–157, S. 154).

124 Der Landesfürst kontrolliert gemäss dem neuen Art. 96 Abs. 1 LV faktisch das Richterauswahlgremium und damit die Ernennung der Richter, zumal die in Abs. 2 vorgesehene Volkswahl für den Fall der Ablehnung eines dem Landtag unterbreiteten Vorschlages kaum praktikabel ist. Deshalb und auch unter dem Eindruck des EGMR-Falles Wille gg. Liechtenstein (EGMR Wille v. Liechtenstein, Nr. 28396/95, 28.10.1999, publiziert in EuGRZ 2001, S. 495, teilweise auch in LJZ 2000, S.105 ff.) gab es im Vorfeld der Verfassungsrevision grösste Bedenken hinsichtlich der Unab-

Es bleibt zu hoffen, dass sich auch dank diesem umsichtigen Agieren der Verfassungsorgane wieder eine gemeinsame Verfassungskultur herausbilden kann. Diesem Bestreben dient ebenfalls eine möglichst breite Diskussion über grundlegende Werte der Verfassungsordnung. Auch wenn man nicht gleich für einen eigentlichen Verfassungspatriotismus nach deutschem Vorbild plädieren muss,[125] ist eine solche gemeinsame Verfassungskultur wichtig, damit sich die gegenwärtig gelebte Verfassungswirklichkeit auch längerfristig konsolidieren kann. Sofern sich der Landtag zukünftig mit der Frage nach materiellen Verfassungsänderungsschranken zu befassen haben sollte, wird ihm ein gesellschaftlicher Grundkonsens über zentrale Verfassungswerte die Anerkennung solcher Schranken erleichtern. Dies gilt im Grundsatz ebenfalls für den Staatsgerichtshof. Denn auch ein Verfassungsgericht steht zwangsläufig, wenn meist auch nur indirekt, in einem permanenten Diskurs mit den anderen Verfassungsorganen und letztlich der gesamten Gesellschaft und muss seine Rechtsprechung auf eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz stützen können.[126]

Das Bemühen um einen Konsens über grundlegende, nicht oder jedenfalls nicht ohne Not zur Disposition zu stellende Gehalte unserer Verfassungsordnung ist letztlich eine gemeinsame Aufgabe, der sich unsere Gesellschaft nicht entziehen sollte. Hierbei könnte auch ein durchaus berechtigter Stolz auf unsere nun hundertjährige Verfassung

---

hängigkeit insbesondere der StGH-Richter. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Der Verfasser dieses Beitrages kann deshalb eine vor sechs Jahren gemachte Feststellung nur wiederholen. Demnach «ist das Klima zwischen dem von Erbprinz Alois präsidierten Richterauswahlgremium und den Gerichten, soweit ersichtlich, sehr konstruktiv; jedenfalls für den Staatsgerichtshof gilt dies uneingeschränkt.» (*Hoch,* Staatsgerichtshof, Fn. 3, S. 270).

125 Vgl. hierzu *Bussjäger,* Werte und Spielregeln, Fn. 120, S. 47 mit Literaturnachweisen.

126 Vgl. *Hoch*, Staatsgerichtshof, Fn. 3, S. 267 mit Verweisen auf *Thürer, Daniel*, Jurisprudenz – Kunst oder Wissenschaft, in: Riklin / Wildhaber / Wille (Hrsg.), Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Basel / Frankfurt am Main 1993, S. 537–546, S. 542; *Thürer, Daniel*, Recht, Gericht, Gerechtigkeit, in: Wille, Herbert (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, LPS 37, Vaduz 2001, S. 88–108, S. 107 f., und auf *Kälin, Walter*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie, Bern 1987, insbesondere S. 127 ff.; siehe auch *Berka, Walter,* Lebendiges Verfassungsrecht: Verfassungsrechtsprechung im Diskurs, Wien 2021, S. 17 ff., insbesondere S. 32 ff.

helfen. Sie war seinerzeit ein «grosser Wurf»[127] und sie ist es nach wie vor wert, dass man sorgsam mit ihr umgeht. So heisst es auf der Titelseite in den Oberrheinischen Nachrichten vom 19. Oktober 1921, der Zeit geschuldet etwas pathetisch, aber doch auch für uns Heutige bedenkenswert: «Die neue Verfassung hat […] einen bedeutenden Fortschritt im Sinne der neuzeitlichen Auffassung gemacht, und man kann im allgemeinen sagen, dass die Verfassung, wenn sie auch noch lange nicht allem entspricht, eine ziemlich moderne ist und nur eines, aber das allerwichtigste voraussetzt, dass ein Volk sie handhabe und ausbaue, das ihrer würdig ist.»[128]

127 *Hoch*, EMRK, Fn. 65, S. 111; dort allerdings bezogen auf die seinerzeit revolutionäre Verfassungsgerichtsbarkeit; siehe dazu die dortigen Literaturnachweise. Mindestens so beeindruckend und wichtig sind aber die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte. Sie «prägen den Charakter der liechtensteinischen Verfassung»; so *Ehrenzeller / Brägger,* Fn. 35, Rz. 3.

128 «Die politischen Volksrechte in der neuen Verfassung», Oberrheinische Nachrichten, 19.10.1921, S. 1, zitiert nach *Quaderer, Rupert,* Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 105–140, S. 139.