

Peter Bußjäger
Anna Gamper (Hrsg)

100 Jahre Liechtensteinische Verfassung

VERLAG ÖSTERREICH

Schulthess §

Peter Bußjäger
Anna Gamper (Hrsg)

100 Jahre Liechtensteinische Verfassung

2022

Sammlung

VERLAG ÖSTERREICH

Schulthess §

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck; Richter des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck; Ersatzrichterin des Staatsgerichtshofes
des Fürstentums Liechtenstein

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw in diesem Buch berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Herausgeber*innen, der Autor*innen oder des Verlages aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2022 Verlag Österreich GmbH, Wien
www.verlagoesterreich.at
Gedruckt in Ungarn

Umschlagbild: Stephanie Brejla
Satz: büro mn, 33613 Bielefeld, Deutschland
Druck: Prime Rate Kft., 1044 Budapest, Ungarn

Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-7255-8463-5 Schulthess Juristische Medien AG
ISBN 978-3-7046-8984-9 Verlag Österreich

Kleinstaaten in Mehrebenensystemen

Benjamin Schindler[*]

Inhaltsübersicht

I. Kleinstaaten im Dilemma 181
II. Handlungsoptionen für Kleinstaaten 183
III. Warum Kleinstaaten unterschiedlich handeln 186
IV. Staats- und Verwaltungskultur als identitätsstiftender Faktor von Kleinstaaten 188
V. Richterernennung als Brennpunkt 193
VI. Ausblick 197

I. Kleinstaaten im Dilemma

Das Dilemma von Klein- und Kleinststaaten lässt sich am besten mit zwei lebensnahen und aktuellen Beispielen illustrieren. Im Schweizer Kanton Waadt liegt die Gemeinde Champagne, deren Name Campania im Jahr 885 erstmals bezeugt wird.[1] Bereits in der Römerzeit wurde in dieser Gegend Wein angebaut. Seit dem Jahr 2002 ist es den Weinbauern von Champagne allerdings verwehrt, den Namen ihres Dorfes mit ihrem Wein in Verbindung zu bringen; geschweige denn, den dort produzierten Sekt als Champagner zu bezeichnen. Weshalb dies? Eine Klausel in den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union verbietet der Schweiz die Verwendung des Wortes „Champagne" zur Bezeichnung von Weinprodukten. Eine Bestimmung, die auf Druck Frankreichs in das Übereinkommen aufgenommen wurde und die nun auch erfolgreich von französischen Winzern vor Schweizer Gerichten durchgesetzt wurde. Die Gemeinde Champagne wehrte und wehrt sich zwar mit allen rechtlichen Schritten für ihre Weinbauern – bislang allerdings ohne Erfolg. Das Bundesverwaltungsgericht trat auf eine Beschwerde der Gemeinde

* Der Stil des mündlichen Vortrags wurde für die Schriftfassung weitgehend beibehalten. Für Anregungen im Vorfeld der Erarbeitung danke ich besonders Dr. iur. *Emanuel Schädler* vom Liechtenstein-Institut. Meinem Assistenten B. A. *Ruben Schuler* danke ich für die kritische Durchsicht des Textes.

1 *Heubi*, Champagne, in Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (Hrsg), Historisches Lexikon der Schweiz III (2004) 279.

gar nicht erst ein[2] – und das Bundesgericht als oberstes Schweizer Gericht wird sich mit der Frage noch befassen.

Die Probleme der Gemeinde Champagne und ihrer Weinbauern erscheinen vernachlässigbar vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, die seit dem Winter 2020 das Weltgeschehen prägt. Zumindest die erste Phase der Pandemiebekämpfung ging in vielerlei Hinsicht einher mit einem Aufleben alter Nationalstaatlichkeit. In und außerhalb Europas senkten sich plötzlich überall die Schlagbäume, und die von den einzelnen Staaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Covid-19-Virus wirkten wenig koordiniert und unterschieden sich von Land zu Land teilweise deutlich. Nicht so zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Die Grenzen blieben immer offen, und die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung gingen nur in eher unbedeutenden Nebenpunkten auseinander. Der Grund liegt darin, dass die schweizerische Epidemiengesetzgebung auch für Liechtenstein in weiten Teilen verbindliches Recht darstellt und der nationale Handlungsspielraum Liechtensteins erheblich eingeschränkt ist. Hinter dieser Anlehnung Liechtensteins an die Schweizer Rechtsordnung steht der Zollanschlussvertrag von 1923.[3] Der Vertrag führt nicht nur dazu, dass Liechtenstein zum Schweizer Zollgebiet gehört, sondern in verschiedensten Bereichen schweizerisches Recht übernimmt und teilweise auch die Zuständigkeit schweizerischer Behörden und der Schweizer Justiz anerkennt. Denn Liechtenstein ist aufgrund des Vertrags nicht nur verpflichtet, das Schweizer Zollrecht zu übernehmen, sondern auch die übrige „Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt".[4] Hierzu gehören neben dem Schweizer Epidemienrecht auch weite Teile des Landwirtschaftsrechts oder des Umweltrechts.[5]

Die beiden Beispiele machen deutlich, dass der Kleinstaat Schweiz im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten und der Kleinststaat Liechtenstein im Verhältnis zur Schweiz (wie auch zur EU) in einem starken Abhängigkeitsverhältnis stehen. Rein rechtlich begegnen sich die Staaten zwar als Vertragspartner und

2 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-565/2021 vom 28. September 2021.

3 Eingehend hierzu *Schiess Rütimann*, Der Zollvertrag und die Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemiengesetz in Liechtenstein Anwendung findet (2020). Vgl auch *Niedermann*, Liechtenstein und die Schweiz, Eine völkerrechtliche Untersuchung (1976) 78; *Schindler*, Liechtenstein und die Schweiz: Seit 100 Jahren gemeinsam unterwegs, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 122 (2021) 421.

4 Art 4 Abs 1 Ziff 2 des Vertrags zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923 (LR-Nr 0.631.112).

5 In der Anlage I zum Zollvertrag (Fn 4) sind alle schweizerischen Gesetze und Verordnungen aufgeführt, die in Liechtenstein Anwendung finden.

souveräne Mitglieder der Völkergemeinschaft auf Augenhöhe. Die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge kann aber nicht über die realen Kräfteverhältnisse und ein offensichtliches Ungleichgewicht zwischen den Vertragsparteien hinwegtäuschen. Ein Ungleichgewicht, das die Diskrepanz zwischen Abhängigkeit und Einfluss deutlich macht. Will die Schweiz ein Übereinkommen mit der Europäischen Union über den Handel von landwirtschaftlichen Erzeugnissen abschließen, so muss sie dafür ihre eigenen Herkunftsbezeichnungen opfern. Und will Liechtenstein weiter zum Schweizer Zollgebiet gehören, so muss das Fürstentum auf eine eigene Pandemiepolitik weitgehend verzichten. Die Diskrepanz zwischen Abhängigkeit und Einfluss ist nun allerdings keine Besonderheit von Kleinstaaten, wie das Beispiel des „Brexit" deutlich macht. Auch im Vereinigten Königreich bestand offenbar eine tatsächliche oder gefühlte Diskrepanz zwischen Abhängigkeit und Einfluss, der man durch den Austritt aus der EU entfliehen wollte. Aber diese Diskrepanz ist bei Klein- und vor allem auch bei Kleinststaaten doch wesentlich ausgeprägter als bei größeren Staaten. Vor allem auch deshalb, weil die Handlungsoptionen kleiner Staaten geringer sind. Ein vergleichsweise radikaler Bruch, wie er im Brexit zum Ausdruck kommt, wäre für kleine Staaten wie die Schweiz, Österreich oder gar Liechtenstein kein gangbarer Weg.

II. Handlungsoptionen für Kleinstaaten

Der Handlungsspielraum zur Bewältigung des Dilemmas zwischen Abhängigkeit und Einfluss bewegt sich – vereinfacht und überspitzt ausgedrückt – in einem Dreieck, das durch drei Pole oder Extrempositionen markiert wird.[6] Diese lassen sich bezeichnen mit „Autarkie", „Anlehnung" und „Integration" – wobei man bei letzterem Pol zwischen der Mitwirkung in internationalen oder globalen Organisationen und der Integration in regionale oder supranationale Organisationen unterscheiden kann. Für letztgenannte Integration wird oft auch der wohl bewusst etwas unscharfe Begriff des Mehrebenensystems verwendet. Deshalb unscharf, weil dadurch die tradierten Kategorien wie Staatenbund und Bundesstaat nicht bemüht werden müssen.[7] Gerne werden für die Extrempole dieses Dreiecks auch Metaphern verwendet: So erscheint der autarke Staat als Insel oder Fels in der Brandung. Die vollständige Integration in einem supranationalen Mehrebenensystem mündet

6 Vgl zu einem ähnlichen Ansatz *Kälin/Riklin*, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Außenpolitik, in Riklin et al (Hrsg), Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik (1992) 167 (184).

7 Vgl statt vieler kritisch zur Begrifflichkeit *Häberle*, Föderalismus-Modelle im kulturellen Verfassungsvergleich, ZÖR 62 (2007) 39 (47, 55); *Schindler*, Rechtsanwendungsgleichheit in Mehrebenensystemen, VVDStRL 78 (2019) 167 (176).

letztlich darin, dass der Staat im größeren Ganzen aufgeht und als Mosaiksteinchen Teil eines Gesamtbildes wird. Die Strategie der Anlehnung führt dazu, dass sich der Kleinstaat wie ein Kleinkind oder Zwerg auf dem Rücken eines starken Nachbarn mittragen lässt oder wie ein Kiesel im Flussbett von der kräftigen Strömung mitgerissen wird.

Die hier beschriebenen Pole sind stark zugespitzte Extrempositionen, die eine Orientierung und Typisierung erlauben, die aber in Reinform kaum anzutreffen sind. Die Pole markieren zudem ein Feld, in dem sich die Staaten in verschiedenen Phasen ihrer Geschichte und je nach Politikbereich einmal in die eine und dann wieder in die andere Richtung bewegen. Lassen Sie mich die Extrempole und ihre Anziehungskraft etwas näher beschreiben:

Beginnen möchte ich mit der *Autarkie*: Ein Mindestmaß an Selbstbehauptungswille braucht wohl jeder Kleinstaat, solange er Anspruch erhebt, überhaupt ein Staat zu sein. Dieses Mindestmaß an staatlichem Selbstbewusstsein ist denn auch Voraussetzung für die anderen Optionen. Ohne Anerkennung der völkerrechtlichen Eigenständigkeit kann ein Staat auf der vertraglichen Ebene keine Nähe zum starken Nachbarn suchen und sich auch nicht in ein supranationales Gebilde integrieren. Treffend auf den Punkt brachte dies Mitte des 18. Jahrhunderts der Völkerrechtler *Emer de Vattel* (1714–1767) – er stammte aus dem Fürstentum Neuenburg, das zugleich ein zugewandter Ort der damaligen (Alten) Eidgenossenschaft war: „[Un] nain est aussi bien un homme qu'un géant; une petite république n'est pas moins un État souverain que le plus puissant royaume."[8] Für ihn war klar, dass ein Zwerg genauso ein Mensch sei wie ein Riese. Eine kleine Republik sei daher nicht weniger ein souveräner Staat als das mächtigste Königreich. Die ausgesprochene Betonung der Souveränität – nicht nur im rechtlichen Sinne, sondern auch im Sinne ökonomischer und militärischer Autarkie – wirkte für das Selbstverständnis der Schweiz prägend und hat bis heute ihre Spuren hinterlassen. Der Hintergrund dürfte mitunter sein, dass die Schweiz diese Strategie im 20. Jahrhundert bewusst wählte und damit letztlich auch ihr Überleben sicherte. Die Schweiz wurde nicht nur metaphorisch, sondern vielfach auch bildlich dargestellt als Friedensinsel in einem Meer von Krieg und Verwüstung.[9] Im Schutzschatten dieser Friedensinsel befand sich während des Zweiten Weltkriegs auch Liechtenstein.

8 *De Vattel*, Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains I (1758) Préliminaires 11.

9 Besonders eindrücklich das Wandgemälde „Die starke Schweiz" von *Fred Stauffer* an der Schweizer Landesausstellung 1939 in Zürich. Es zeigt – rückblickend auf den Ersten Weltkrieg – eine friedliche und zugleich wehrhafte Schweiz in einem Meer von Krieg und Verwüstung.

Anlehnung: Für Liechtenstein prägend war die Rucksackmetapher von Hans-Adam II., der diese 1970 im Rahmen einer Ausstellungseröffnung in Triesen verwendete. Dank einem Bericht in der Neuen Zürcher Zeitung nahm man davon aber auch im Land des benachbarten Rucksackträgers Kenntnis.[10] Hans-Adam kritisierte die passive Außenpolitik seines Landes, die er mit dem „Umsteigen von einem Rucksack in den andern verglich". Über zwei Jahrhunderte wurde man auf dem breiten Rücken der Habsburgermonarchie getragen. Als diese 1918 zusammenbrach, ließ man sich „in den bequemen Rucksack der Schweiz" fallen. Die Strategie der Anlehnung ist vor allem für Kleinststaaten attraktiv, ist sie doch ausgesprochen ressourcenschonend. Sie führt freilich dazu, dass die Diskrepanz zwischen Einfluss und Abhängigkeit maximal vergrößert wird. Wird diese Anlehnung indes offen thematisiert und in gewisser Weise auch als Strategie akzeptiert, dann erscheint die Diskrepanz vielleicht erträglicher. Möglicherweise könnte die Schweiz in diesem Punkt von Liechtenstein lernen. Denn durch die bilateralen Verträge mit den EU-Mitgliedstaaten und dem sog autonomen Nachvollzug von EU-Recht reist die Schweiz schon längst als Passagier im Aktenkoffer der Europäischen Union mit.[11] Darüber kann auch die gefühlte helvetische „Souveränität" nicht hinwegtäuschen.

Integration: Am 19. September 1946 entwarf *Winston Churchill* (1874–1965) in der Aula der Universität Zürich die Vision der „Vereinigten Staaten von Europa". Was Churchills Rede so populär machte, war vor allem ihr gut gewählter Zeitpunkt und dass die Idee mit der Schaffung der EU anschließend auch teilweise verwirklicht wurde. Neu war die Idee indes keineswegs. Seit dem 18. Jahrhundert wurden wiederholt Ideen entwickelt, die europäischen Staaten nach dem Vorbild der USA zu einem Bundesstaat zu formen. Zu den Vordenkern dieser Idee gehörte im 19. Jahrhundert auch der Schweizer Jurist *Johann Caspar Bluntschli* (1808–1881). Für ihn sollte „dereinst das Ideal der Zukunft verwirklicht sein [,wenn] die internationale Schweizernationalität in der größeren europäischen Gemeinschaft aufgelöst [sein] werde." Dann – so *Bluntschli* – „wird [die Schweiz] nicht vergeblich und nicht unrühmlich gelebt haben".[12] Für *Bluntschli* war sodann ausgemacht, dass die Schweiz eine Vermittlerrolle zwischen den germanischen und romanischen Völkern in Europa übernehmen sollte.[13] Im 20. Jahrhundert griff der Schweizer Schriftsteller *Friedrich Dürrenmatt* (1921–1990) die Idee auf. Er prophezeite ein „Ende der Schweiz" unter gleichzeitiger „Verschweizerung" der Welt.[14] Eingetroffen

10 Neue Zürcher Zeitung vom 16. September 1970, 18.
11 Vgl *Oesch*, Europarecht I (2019) Rz 893.
12 *Bluntschli*, Die schweizerische Nationalität (1915) 24.
13 *Bluntschli*, Nationalität.
14 *Dürrenmatt*, Vom Ende der Schweiz, Schweizer Monatshefte 74 (1994) 13.

ist weder das eine noch das andere. Und im europäischen Einigungsprozess haben andere Kleinstaaten eine Schlüsselrolle übernommen – etwa Luxemburg, dem wohl heute *der* Part zukommt, den sich seinerzeit *Bluntschli* für die Schweiz erhofft hatte.

Betrachten wir die drei Nachbarländer Österreich, Liechtenstein und die Schweiz, so wird deutlich, dass die drei Staaten innerhalb des Dreiecks „Autarkie", „Anlehnung" und „Integration" in den 1990er-Jahren im Rahmen von richtungsweisenden Volksabstimmungen unterschiedliche Positionen eingenommen haben. Österreich entschied sich 1994 für den Beitritt zur EU und bekannte sich damit zur vollen Integration in ein supranationales Mehrebenensystem. Die Schweiz umgekehrt entschied sich 1992 gegen den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum, zog 2016 offiziell ihr EU-Beitrittsgesuch zurück und brach diesen Frühsommer die Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen einseitig ab. Die Schweiz betont dabei rhetorisch ihre Autarkie und Souveränität – auch wenn sie sich rechtlich in zahlreichen Bereichen an die EU anlehnt. Die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner wiederum haben sich in zwei Volksabstimmungen (1992 und 1995) für einen Mittelweg zwischen den beiden Nachbarn entschieden. Liechtenstein hat mit dem EWR-Beitritt einen maßgeschneiderten und weniger weit gehenden Weg der Integration gewählt als Österreich. Es lehnt sich zudem weiterhin an die Schweiz an, legt punktuell aber auch Wert auf Autarkie und kann diese teilweise erfolgreicher behaupten als die Schweiz – etwa dann, wenn es um die Einwanderungspolitik geht.[15]

III. Warum Kleinstaaten unterschiedlich handeln

Nach dieser Annäherung an das Thema und einer ersten Einordnung drängt sich die Frage auf, welches nun der richtige Weg für Kleinstaaten ist. Ich nehme es gleich vorneweg: Eine eindeutige Handlungsempfehlung kann und will ich nicht abgeben. Hierzu ist aus berufenerer Feder unter europa- und völkerrechtlichen, wie auch unter politologischen und ökonomischen Aspekten schon zu viel Tinte geflossen.[16] Die Frage ist zudem – gerade in der

15 Obwohl der Integrationsgrad der Schweiz als Nicht-EU- und Nicht-EWR-Staat geringer ist als im Falle von Liechtenstein, ist Liechtenstein von der Personenfreizügigkeit mit der EU ausgenommen und kann weiter eine eigenständige Migrationspolitik betreiben.

16 Vgl nur *Bruha/Ritter*, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozeß und in der Welthandelsordnung, Archiv des Völkerrechts 36 (1998) 154; *Bußjäger*, Liechtenstein in der Staatengemeinschaft: Über Labilität von Souveränität und das Ringen um Anerkennung, Swiss Review of International and European Law 30 (2020) 129; *C. Frommelt*, Liechtenstein's tailor-made arrangements in the EEA:

Schweiz – politisch hochgradig aufgeladen und umstritten. Die Thematik soll daher für einmal aus einer anderen Perspektive beleuchtet werden, und zwar mit Blick auf die jeweilige Staats- und Verwaltungskultur. Ich wage die Hypothese, dass die in den jeweiligen Staaten tief verankerten Idealvorstellungen davon, wie Herrschaft ausgeübt wird, die Außenpolitik stärker determinieren, als dies gemeinhin angenommen wird. Zudem erlaubt diese Perspektive einen differenzierteren Zugriff auf den Begriff des Kleinstaates, als dies bei einer bloßen Außensicht und unter rein quantitativen Gesichtspunkten möglich ist.[17] Aus der Außenperspektive ließe sich nämlich durchaus fragen, ob man Österreich oder die Schweiz überhaupt als Kleinstaaten bezeichnen kann und ob sie sich mit Liechtenstein vergleichen lassen.[18] Die Außenperspektive erklärt sodann kaum, weshalb die Schweizerinnen und Schweizer gefühlt den Eindruck haben, in einem Kleinstaat zu leben – wobei das je nachdem Unbehagen oder Wohlbehagen, auf jeden Fall aber ein reiches Schrifttum auslöst.[19] Umgekehrt wird die Kleinstaatlichkeit Österreichs kaum im selben Ausmaß thematisiert und ist auch nicht im gleichen Maße identitätsstiftend.[20] Erklärt werden kann diese unterschiedliche Wahrnehmung nicht mit quan-

---

A small state's creative solutions in European Integration, in Wolf (Hrsg), State Size Matters: Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie (2016) 131; *Gstöhl*, Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Integration (2001); *Kley*, Der Kleinstaat in suprastaatlichen Einigungen: Die Europäische Union in historischer Perspektive, in Langewiesche (Hrsg), Kleinstaaten in Europa (2007) 191; *Kocher*, Very Small Countries: Economic Success Against All Odds (2002); *Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, Archiv des Völkerrechts 36 (1998) 98. Vgl auch die Beiträge in *Waschkuhn* (Hrsg), Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme (1993).

17 Exemplarisch für eine Analyse unter quantitativen Gesichtspunkten *Seiler*, Kleinstaaten im Europarat – Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino (1995) 10.

18 Zur Annäherung an den Begriff des Klein- oder Kleinststaates unter meist quantitativen Gesichtspunkten: *Langer*, Implications of Soft Law Regimes for Small States: The Experience of Switzerland and Liechtenstein, Swiss Review of International and European Law 30 (2020) 235 (239).

19 Vgl nur *Hummler/Jaeger* (Hrsg), Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell? (2017); *Linder et al* (Hrsg), Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz: Der Kleinstaat im Kräftefeld der Europäischen Integration (1996); *Schmid*, Unbehagen im Kleinstaat (1963). Zur Kleinstaatlichkeit als identitätsstiftender Konstante der Schweiz: *Im Hof*, Nationale Identität: Konstanten im Wandel, Schweizer Monatshefte 70 (1990) 917 (925, 929).

20 Vgl *Bruckmüller/Diem*, Das österreichische Nationalbewusstsein: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Jahr 2019 (2020) 14: Gemäss der Umfrage werden mit Österreich in erster Linie die schöne Landschaft, die Berge und die Gewässer in Verbindung gebracht (über 800 Nennungen), die Nennung „kleines Land" erfolgte nur in 19 Fällen.

titativen Differenzen. Bezüglich geographischer Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung sind sich Österreich und die Schweiz zu ähnlich. Was gefühlte Kleinstaatlichkeit ausmacht, ist vielmehr der Staat, wie er sich im Alltag gegenüber seinen Einwohnerinnen und Einwohnern präsentiert.[21] Diese Innenperspektive auf den Staat kann helfen, besser zu verstehen, weshalb sich Kleinstaaten unterschiedlich rasch und intensiv auf supranationale Mehrebenensysteme einlassen. Der von mir verfolgte Ansatz orientiert sich an zwei Aussagen *Max Webers* (1895–1975): Er wollte keine guten Ratschläge erteilen, sondern zuerst einmal das „So-und-nicht-anders-geworden-sein"[22] verstehen und erklären können. Und er ging davon aus, dass sich der Staat im Alltag der Bürger vor allem in Gestalt der Verwaltung zeigt.[23]

IV. Staats- und Verwaltungskultur als identitätsstiftender Faktor von Kleinstaaten

Eine besondere Staats- und Verwaltungskultur ist keine Eigentümlichkeit von Kleinstaaten – auch grosse Nationalstaaten haben diesbezüglich tradierte Vorprägungen. Für gewisse Kleinstaaten sind diese Prägungen aber identitätsstiftender als für klassische Nationalstaaten. Staaten wie Frankreich, Deutschland, Spanien oder Italien identifizieren sich über die gemeinsame Sprache und Kultur. Das trifft teilweise auch auf vergleichsweise junge Kleinstaaten zu – etwa die aus dem ehemaligen Jugoslawien entstandenen Staaten. Anders ist dies bei Österreich, Liechtenstein und der Schweiz. Hier gilt exemplarisch, was *Peter Saladin* (1935–1997) kurz und knapp auf den Punkt brachte: „Der Kleinstaat ist nicht Nation".[24] Während für Österreicherinnen und Österreicher die landschaftlichen Schönheiten und das reiche kulturelle Erbe wesentlich zur Identität beitragen, fällt die deutsche Sprache als Alleinstellungsmerkmal offensichtlich weg.[25] In der Schweiz können weder eine gemeinsame Sprache noch eine gemeinsame Kultur identitätsstiftend wirken. Vielmehr sind es staatliche Strukturmerkmale wie Föderalismus und direkte Demokratie, die eine

21 Vgl zur engen Verbindung von Kleinstaatlichkeit und Heimat, die notwendigerweise lokal ist *Saladin*, Kleinstaaten mit Zukunft? in ders (Hrsg), Die Kunst der Verfassungserneuerung, Schriften zur Verfassungsreform 1968–1996 (1998) 361 (376).

22 *Weber*, Die „Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 19 (1904) 22 (46).

23 *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (1921/1971) 126.

24 *Saladin* in ders, Kunst 380.

25 *Bruckmüller/Diem*, Nationalbewusstsein 14, 98. Ob der österreichische „Landschaftspatriotismus" im Text der Bundeshymne („Land der Berge, Land am Strome, Land der Äcker, Land der Dome") zum Ausdruck kommt oder hierdurch mit geformt wurde, kann an dieser Stelle offen bleiben.

Klammerwirkung entfalten.[26] Und in Liechtenstein sind es die Monarchie und gerade die Kleinstaatlichkeit selber, die das Selbstverständnis prägen.[27] Nachfolgend soll nun die jeweilige Staats- und Verwaltungskultur in den drei Staaten etwas genauer betrachtet werden.

Beginnen möchte ich mit *Österreich*. Österreich ist – wenn man so will – der jüngste der drei genannten Kleinstaaten, denn bis 1918 war es Teil des Habsburgerreiches, das in gewisser Weise als Gegenentwurf zu einem Kleinstaat erschien. *Robert Musil* (1880–1942) setzte in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften" diesem untergegangenen „Kakanien" ein Denkmal. Zentrales Merkmal dieses heterogenen Staatsgebildes war für ihn der „papierweiße Arm der Verwaltung"[28], der dieses Land umschlang. Diese Verwaltung charakterisierte Musil so: „Und verwaltet wurde dieses Land von einer aufgeklärten, wenig fühlbaren, alle Spitzen vorsichtig beschneidenden Weise von der besten Bürokratie Europas, der man nur einen Fehler nachsagen konnte: sie empfand Genie und geniale Unternehmungssucht von Privatpersonen, die nicht durch hohe Geburt oder einen Staatsauftrag dazu privilegiert waren, als vorlautes Benehmen und Anmaßung."[29]

Wechseln wir nun in die *Schweiz*, genauer in die alte Stadtrepublik Basel. Der Kulturhistoriker *Jacob Burckhardt* (1818–1897) war beseelt von einem republikanischen, wenn auch patrizisch und damals noch rein männlich geprägten, Staatsverständnis, in dem eine möglichst große Zahl der Bürger ihre Schaffenskraft in den Dienst des Staates stellten. „Der Kleinstaat ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die größtmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind."[30] Der Staat wird somit nicht verwaltet von einer Bürokratie, sondern Bürger und Staat sind im Idealfall deckungsgleich. Die Bürokratie erscheint hier vielmehr als störender Fremdkörper, der sich zwischen Bürger und Staat schiebt. Der in Deutschland lehrende Schweizer Staats- und Verwaltungsrechtler *Fritz Fleiner* (1867–1937) stellte daher in einem Festschriftenbeitrag für *Otto Mayer* den schweizerischen Volksstaat dem deutschen Beamtenstaat paradigmatisch gegenüber.[31] Und in seinem vor

26 Vgl Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (Bundesblatt 1997 I 1) 14, 436.

27 *F. Frommelt*, Eigenbild und Fremdbild: Kleinheit, Finanzplatz und Monarchie als Faktoren der Selbst- und Fremdwahrnehmung Liechtensteins, in C. Frommelt/F. Frommelt (Hrsg), Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein (2020) 57.

28 *Musil*, Der Mann ohne Eigenschaften, Erstes und Zweites Buch (1930/2007) 32.

29 *Musil*, Mann 33.

30 *Burckhardt*, Staat und Kultur (undatiert, aus dem Nachlass), Eine Auswahl (1972) 410.

31 *Fleiner*, Beamtenstaat und Volksstaat, in ders (Hrsg), Ausgewählte Schriften und Reden (1941) 139.

knapp hundert Jahren erschienenen Schweizerischen Bundesstaatsrecht hielt *Fleiner* in deutlichen Worten fest: „Jede Bureaukratie ist undemokratisch, nicht nur als Organisation, sondern auch dem ganzen in ihr herrschenden Geiste nach."[32] Bei *Fleiner* wie *Burckhardt* wird deutlich, dass sich Demokratie nicht alleine in freien Wahlen und Abstimmungen äußert, sondern ebenso in einer kleinen politischen Gemeinschaft, in der möglichst viele Staatsaufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung von Bürgern im Nebenamt wahrgenommen werden. Voraussetzung für dieses Demokratiemodell ist eine kleinräumig organisierte Staatlichkeit.[33] Aus einer Innenperspektive kann man daher gut verstehen, weshalb die Schweiz mit ihren 26 „souveränen"[34] Kantonen von seinen Bürgerinnen und Bürgern sehr wohl als Kleinstaat wahrgenommen wird – diese Einschätzung aber auf Österreich mit seinen neun Bundesländern und einer langen zentralstaatlichen Verwaltungstradition kaum zutrifft.

Die Staats- und Verwaltungstraditionen Österreichs und der Schweiz haben auf *Liechtenstein* abgefärbt, doch weist das Land am Alpenrhein auch spezifische Eigenheiten auf. Seit seiner Gründung vor über 300 Jahren war Liechtenstein geprägt durch den Gegensatz von lokaler Selbstbestimmung einerseits und der aus der Ferne ausgeübten Herrschaft anderseits, die sich in einer Anbindung an die österreichische Verwaltungs- und Justizkultur im fernen Wien oder im noch ferneren Butschowitz (Mähren) zeigte. Selbst die in Vaduz anwesenden Beamten entstammten meist nicht der lokalen Bevölkerung, und das Verhältnis zu den Untertanen war distanziert.[35] Mit dem Ende der Habsburgermonarchie wurde der Ruf nach Stärkung der lokalen Selbstbestimmung immer lauter. Parallel dazu erfolgte eine außenpolitische Neuausrichtung hin zur Schweiz. In einer Metapher brachte dies *Martin Ritter* (1872–1947) treffend auf den Punkt. *Ritter* war im Winter 1918 für kurze Zeit Vorsitzender des Vollzugsausschusses und damit der erste Liechtensteiner, der einer Liechtensteiner Regierung vorstand. Für *Ritter* war „der Fürst scho recht, aber d'Rafa sind nünt".[36] Mit den „Rafa" sind die tragenden Balken eines Dachs gemeint, die den First tragen. Damit brachte *Ritter* zum

32 *Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1923) 762.

33 *Saladin* in ders, Kunst 368.

34 So zumindest die Terminologie in Art 3 der schweizerischen Bundesverfassung („Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; [...].").

35 *Vogt*, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen im Fürstentum Liechtenstein in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 92 (1994) 37 (74).

36 Zitiert nach *Quaderer-Vogt*, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926 II (2014) 97. Vgl auch *Gilgen*, Fürst und Volk: Versuch über die politische Geschichte Liechtensteins, in C. Frommelt/F. Frommelt (Hrsg), Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein (2020) 181 (222).

Ausdruck, dass der Dachfirst – oder eben der Fürst – schon in Ordnung sei. Das Problem seien die Dachbalken – oder wie er es andernorts etwas unverblümter ausdrückte – die Wiener „Hofkamarilla",[37] die sich zwischen Fürst und Volk stelle. Der Wunsch nach einer volksnahen Verwaltung und Justiz wurde dann zu einem zentralen Punkt im Programm der Volkspartei, die verlangte, dass die Behörden ihren Sitz im Lande haben müssen, die Regierung aus Landesbürgern bestehen müsse und ausländische Beamte nur mit Zustimmung des Landtages eingesetzt werden dürfen. Metaphorisch untermauert wurde diese Forderung mit der Parole: „Fort mit der Mauer zwischen Fürst und Volk!"[38] Es ist dieser Dualismus zwischen Fürst und Volk, der die Verfassung von 1921 prägen sollte und bis heute prägt. Viele der damaligen Forderungen der Volkspartei gingen denn auch in der Verfassung auf. Dies ist allerdings nicht allein das Verdienst der Volkspartei, sondern geht auch auf den letzten aus Österreich stammenden Landesverweser Liechtensteins, den teilweise in Liechtenstein aufgewachsenen *Josef Peer* (1864–1925), zurück. *Peer* kannte nicht nur die Mentalität der liechtensteinischen Bevölkerung, sondern war als Hofrat des Verwaltungsgerichtshofs in Wien ebenso mit der österreichischen Bürokratie vertraut. Weitsichtig erkannte Peer daher, dass die „in österreichischen Präsidialbureaus gelehrte und erlernte Regierungskunst" gegenüber den Alemannen in Liechtenstein nicht verfange.[39]

Welche Relevanz haben nun diese Beobachtungen zur tradierten Regierungs- und Verwaltungskultur mit Blick auf die Integration in ein Mehrebenensystem? Soll ein supranationales System – etwa auf europäischer Ebene – bestimmte Aufgaben übernehmen, so braucht diese supranationale Ebene selber Verwaltungs- und Justizstrukturen. Strukturen, die sich auch an bestimmten Modellen und Idealvorstellungen orientieren müssen. Das Modell lokaler Selbstverwaltung kommt hierfür kaum in Frage. Auch das Ideal einer von der „Politik" – etwa einem Parlament oder der Regierung – gesteuerten Ministerialbürokratie stösst an Grenzen. Denn die Politik wird immer noch in vielen Bereichen als nationale Domäne betrachtet, und die parlamentarischen Strukturen auf der supranationalen Ebene sind schwach ausgebildet. Als Quelle der Legitimation für suprastaatliche Gebilde taugen demokratische Legitimationsmodelle daher nur bedingt. Umso mehr, als die Vorstellungen über demokratische Legitimation innerhalb Europas teilweise weit auseinandergehen. Wenn die suprastaatlichen Verwaltungs- und Justizbehörden ihre Legitimation aber nicht aus einem Input von Außen beziehen können, muss die Legitimation durch ihr Handeln selber erzeugt werden, zB

37 *Quaderer-Vogt*, Zeiten II 80; *Gilgen* in C. Frommelt/F. Frommelt, Perspektiven 222.

38 Vgl das Flugblatt mit Parteiprogramm der Volkspartei vom 18. Januar 1919, abgedruckt bei *Quaderer-Vogt*, Zeiten II 320.

39 Zitiert nach *Quaderer-Vogt*, Zeiten II 211.

durch rechtsstaatliche Verfahren, besondere Expertise und Professionalität. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass das Modell verselbständigter und technokratisch ausgerichteter Verwaltungsbehörden für supranationale Gebilde besonders attraktiv ist, wie etwa die EU-Eigenverwaltung deutlich macht.[40]

Betrachten wir nun die unterschiedlichen Grade der Integration in die gesamteuropäischen Strukturen – insbesondere in die EU –, dann drängt sich der Schluss auf, dass die Verwaltungskultur hierfür ein mitbestimmender Faktor ist. Wird der Staat *von Innen heraus als Kleinstaat begriffen*, dh in diesem Fall als Staat, in dem die Distanz zwischen Bürger und Behörden maximal klein gehalten wird und wo die lokale Selbstbestimmung traditionell tief verwurzelt ist, dann erscheinen suprastaatliche Strukturen als radikaler Gegenentwurf und Bedrohung dieses Modells. Besteht umgekehrt ohnehin schon eine traditionelle Distanz zwischen den Individuen und den staatlichen Behörden und schöpft die Verwaltung schon bisher einen Teil ihrer Legitimation aus rechtsstaatlichen Verfahren, fachlicher Professionalität und Output, dann sind Anschlusspunkte vorhanden, die eine Integration ins Mehrebenensystem deutlich erleichtern. Insofern waren und sind die Voraussetzungen für eine Integration in Österreich grundlegend andere als in der Schweiz. Und in Liechtenstein? Vielleicht ist es kein Zufall, dass die Abstimmung über den Beitritt Liechtensteins zum EWR 1992 alte Gräben zwischen Fürst und Volk wieder aufbrechen liess und zu einer Staatskrise führte. Der Termin der Abstimmung über den Beitritt zum EWR war eine Woche nach dem Abstimmungstermin in der Schweiz festgesetzt worden. Ganz in der Tradition der Anlehnung an den Nachbarn mit der gemeinsamen kleinstaatlichen Tradition. Der Fürst umgekehrt forderte ultimativ eine Vorverlegung der Abstimmung.[41] Liechtenstein sollte eigenbestimmt seinen Weg gehen – natürlich hin zu einer stärkeren europäischen Integration – und damit den Sprung aus dem Schweizer Rucksack wagen. Dahinter stehen möglicherweise ähnliche Konfliktlinien wie bereits 1919: Auf der einen Seite das Ideal selbstverwalteter Kleinstaatlichkeit. Auf der anderen Seite ein eher technokratisches Verständnis, das den Staat

40 *Marcou*, Die Verwaltung und das demokratische Prinzip, in Bogdandy et al (Hrsg), Handbuch Ius Publicum Europaeum V (2014) § 92 (Rz 41); *Ruffert*, Verselbständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich, in Trute et al (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts (2008) 431; *Schindler*, Regierung, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Bogdandy et al (Hrsg), Handbuch Ius Publicum Europaeum IX (2021) § 152 (Rz 45, 47).

41 *Marxer*, Staatskrise (28.10.1992), in Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (abgerufen am 20. Januar 2022); *Quaderer*, Die Staatskrise vom 28. Oktober 1992 im Fürstentum Liechtenstein aus verfassungsrechtlicher Sicht (1993).

im dritten Jahrtausend als ein international vernetztes und im Wettbewerb stehendes Dienstleistungsunternehmen begreift.[42]

V. Richterernennung als Brennpunkt

Um meine These noch etwas konkreter zu erläutern und in die Gegenwart zu tragen, möchte ich sie am Beispiel der Richterwahl bzw Richterernennung verdeutlichen. Denn hier werden die grundlegenden Unterschiede der Legitimationsmodelle und der staatspolitischen Kultur besonders deutlich. Und hier brechen auch Konflikte mit den suprastaatlichen Gebilden auf europäischer Ebene auf.

Beginnen möchte ich wieder in „Kakanien" – oder besser gesagt bei einer Institution, die aus dieser Zeit bis in die Gegenwart hineinragt und an der der bereits erwähnte *Josef Peer* seine Wirkungsstätte hatte. Nämlich bei dem 1876 geschaffenen *österreichischen Verwaltungsgerichtshof*. Die Richterinnen und Richter üben ihr Amt als Berufsrichter[43] aus und sie tragen bis heute den Titel eines Hofrats bzw einer Hofrätin. Ernannt werden sie auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten. Grundlage hierfür bilden (außer bei Präsidium und Vizepräsidium) in der Regel Dreiervorschläge aus dem Verwaltungsgerichtshof selbst, wodurch die Ernennung auch Züge einer Kooptation aufweist. Um ernannt werden zu können, müssen die Richterinnen und Richter über ein Rechtsstudium und langjährige Berufserfahrung verfügen.[44] Einmal ernannt üben sie ihr Amt bis zum Ablauf des Jahres aus, in dem sie das 65. Altersjahr erreichen.[45] Die Richterinnen und Richter tragen eine gesetzlich vorgeschriebene purpurrote Richterrobe.[46]

Wechseln wir nun in die Schweiz und hier zum *Verwaltungsgericht des Kantons Glarus*. Ich habe den Kanton bewusst gewählt, weil er von der Bevölkerung her ziemlich genau der Größe Liechtensteins entspricht und er mit der jährlich durchgeführten Landsgemeinde noch weitgehend dem Idealtypus der Selbstverwaltung und -regierung entspricht. Hinzu kommt, dass es ein nationales Pendant zum Verwaltungsgerichtshof in Österreich so in der Schweiz nicht gibt. Das Bundesgericht ist zwar auch das oberste Gericht in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten (soweit nicht kantonales und kommunales Recht betroffen ist), daneben aber auch oberste rechtsprechende Behörde in zivilrechtlichen, strafrechtlichen und verfassungsrechtlichen Streitigkeiten. Das

42 *Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein*, Der Staat im dritten Jahrtausend (2014) 103.
43 § 2 Abs 1 VwGG.
44 Art 134 Abs 4 B-VG.
45 Art 134 Abs 7 iVm Art 88 B-VG.
46 § 6 VwGG.

Verwaltungsgericht des Kantons Glarus besteht aus einem vollamtlichen Präsidenten,[47] der usanzgemäß über eine juristische Ausbildung verfügt. Die übrigen acht Richterinnen und Richter üben ihr Richteramt als Nebentätigkeit aus und verfügen überlicherweise nicht über ein Rechtsstudium.[48] Ausgeglichen wird dies durch die in der Schweiz traditionell starke Stellung der juristisch ausgebildeten Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, die das Gericht bei der Vorbereitung der Urteilsentwürfe maßgeblich unterstützen.[49] Gewählt und wiedergewählt werden die Mitglieder der Gerichte alle vier Jahre an der Landsgemeinde in einer offenen Wahl aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ab dem 16. Altersjahr.[50] Wählbar ist, wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt, im Kanton Glarus wohnt und das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat.[51] Faktische Wählbarkeitsvoraussetzung ist sodann die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei, da bei der Auswahl der Richterinnen und Richter in der Schweiz auf eine parteiproportionale Zusammensetzung des Gremiums geachtet wird.[52] Nach der Wahl werden die Richterinnen und Richter vor der Landsgemeinde vereidigt. Eine Amtstracht trägt dabei nur der Landesweibel als eine Art „Zeremonienmeister", nicht aber die Richterinnen und Richter. Gerichtspersonen tragen in den deutschsprachigen Kantonen und auch an den Gerichten des Bundes keine Robe. *André Grisel* (1911–1990) – in den 1970er-Jahren Präsident des schweizerischen Bundesgerichts – verglich die Kleidung der Richter mit derjenigen eines „maître d'hôtel" (Oberkellners) oder Bankangestellten. Er meinte, eine Robe oder gar Perücke würde in der Schweiz kaum toleriert, da eine solche Aufmachung als „unschweizerisch" und „anti-démocratique" gelte.[53]

Kommen wir nun noch zu guter Letzt nach *Liechtenstein*: Nehmen wir auch hier den Verwaltungsgerichtshof als exemplarisches Beispiel. Ernannt werden die fünf Richterinnen und Richter sowie die fünf Ersatzmitglieder vom Landesfürsten, nachdem sie vom Landtag gewählt wurden. Die Auswahl erfolgt

47 Art 3a Abs 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus vom 6. Mai 1990 (GS III A/2).

48 Art 17 GOG GL; die konkrete Zusammensetzung und Ausbildung des Gerichts ist aus dem Staatskalender des Kantons für 2021–2022 ersichtlich (52).

49 Vgl *Uebersax*, Stellung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber in der Gerichtsverfassung, in Schindler/Sutter (Hrsg), Akteure der Gerichtsbarkeit (2007) 77 (87).

50 Art 68 Bst b, Art 78 Abs 1 und Art 56 Abs 1 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS I A/1/1).

51 Art 74, Art 56 Abs 1 KV GL.

52 Vgl *Schindler*, Das Parteibuch der Richterinnen und Richter: Fluch oder Segen? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 122 (2021) 1.

53 *Grisel*, Le Tribunal fédéral suisse, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 90 I (1971) 385 (396).

durch ein Richterauswahlgremium, in dem der Fürst den Vorsitz hat. Dem Gremium gehören Vertreter aller Wählergruppen des Landtags an, gleich viele vom Fürst ernannte Mitglieder sowie das für die Justiz zuständige Regierungsmitglied.[54] Die Amtsdauer der Richter beträgt fünf Jahre; eine Wiederwahl ist wie in der Schweiz möglich.[55] Die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs muss sodann rechtskundig sein, und ebenso muss die Mehrheit der Richter das liechtensteinische Landesbürgerrecht besitzen.[56] Eine Robe tragen die Richterinnen und Richter in Liechtenstein nicht. Die Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichtshofs üben ihre Tätigkeit nebenamtlich aus und werden mehrheitlich aus den Kreisen der Anwaltschaft rekrutiert. Auch wenn die Ernennung von Laienrichterinnen und Laienrichtern in begrenztem Rahmen möglich wäre, spielt das Laienrichtertum damit anders als im Kanton Glarus kaum mehr eine Rolle.

Dieser kurze Quervergleich macht deutlich, wie ausgeprägt die rechtskulturellen Unterschiede in den drei Ländern sind. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof schöpft seine Legitimation in erster Linie aus einer ausgeprägten Unabhängigkeit und seiner hohen Fachkompetenz. Demokratisch legitimiert wird die Tätigkeit des Gerichts in erster Linie durch die Rückbindung an das parlamentarisch beschlossene Gesetz. Die Ernennung durch den Bundespräsidenten erscheint demgegenüber als vergleichsweise formale Legitimationsquelle, da dieser nur aus den vom Gericht selber vorgeschlagenen Personen auswählen kann. Mit Titel und Richterrobe wird zudem Distanz zwischen Gericht und Parteien geschaffen. Eine Distanz, die durchaus im Interesse einer unabhängigen Justiz ist und nicht auf „kakanische" Nostalgie reduziert werden darf. Diametral anders ist dies im Kanton Glarus: Hier soll die periodische Wiederwahl durch das Stimmvolk, die allgemeine Amtszugänglichkeit, das Laienrichtertum und die Berücksichtigung parteipolitischer Repräsentanz für ein Höchstmaß an gesellschaftlicher Einbindung und demokratischer Legitimation sorgen. Die Ernennung der Richterinnen und Richter in Liechtenstein spiegelt schließlich den Dualismus zwischen Fürst und Volk. Fürst und Landtag wirken bei der Richterernennung zusammen. Wie in der Schweiz erfolgt sodann eine periodische Wiederwahl der Richter. Auch wenn das Laienrichtertum kaum mehr eine Rolle spielt, beruht das System auf nebenamtlich tätigen Richterinnen und Richter, da hierdurch die im Kleinstaat begrenzt vorhandenen Ressourcen geschont werden können. Der Ressourcenschonung dient auch die Möglichkeit der Ernennung „fremder"

54 Art 96 und Art 102 Abs 1 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LR-Nr 101).
55 Art 102 Abs 2 LV.
56 Art 102 Abs 1 LV.

Richter, wobei diese die Justiz nicht dominieren sollen, damit sie nicht wie seinerzeit eine Mauer zwischen Fürst und Volk bilden.

Betrachtet man nun diese drei Modelle mit Blick auf ihre Integrationsfähigkeit in ein supranationales Mehrebenensystem, dann wird rasch deutlich, dass die drei Modelle nicht im gleichen Maß anschlussfähig sind. Europäische und internationale Standards orientieren sich am Idealbild einer von der Politik weitgehend entkoppelten und möglichst fachkundigen Justiz.[57] Mit Blick auf die Richterauswahl wird verlangt, dass die politische Ausrichtung der Kandidatinnen und Kandidaten keine Rolle spielen darf.[58] Umgekehrt wird Wert gelegt auf eine ausreichende juristisch-fachliche Qualifikation.[59] Zur Sicherung der Unabhängigkeit soll sodann auf ausreichende persönliche Unabhängigkeit gegenüber Anwaltschaft und Politik geachtet werden.[60] Schließlich ist die Ernennung auf Lebenszeit oder bis zum Rentenalter einer vergleichsweise kurzen Amtsdauer vorzuziehen.[61]

Der ausgeprägte Einfluss der Politik auf die Auswahl der Richterinnen und Richter in der Schweiz und die vergleichsweise kurze Amtsdauer wollen ebenso wenig ins Schema passen wie das Laienrichtertum. Auch in Liechtenstein erscheint die kurze Amtsdauer vor diesem Hintergrund kritisch, und der Umstand, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter auch im

57 Vgl eine Zusammenstellung der unterschiedlichen Standards *Gass et al* (Hrsg), Standards on Judicial Independence (2012). Kritisch zur „Standardisierung" rechtsstaatlicher Traditionen *Schindler*, Entstehung und Entwicklung der Rechtsstaatsidee in der Schweiz, in Diggelmann et al (Hrsg), Verfassungsrecht der Schweiz II (2020) 907 (Rz 37).

58 Vgl exemplarisch Ziff 74 und 79 der Rule of Law Checklist der Venedig-Kommission des Europarats (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht), verabschiedet am 18. März 2016 („It is important that the appointment and promotion of judges is not based upon political or personal considerations [...]"); Ziff 2.1 der European Charter on the statute for judges vom 10. Juli 1998 (abgedruckt bei *Gass et al*, Standards 224).

59 Ziff 44 der Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities vom 17. November 2010 (abgedruckt bei *Gass et al*, Standards 216); Ziff 2.1 des Explanatory Memorandum zur European Charter on the statute for judges vom 10. Juli 1998 (abgedruckt bei *Gass et al*, Standards 228).

60 Ziff 3.2 des Memorandum (Fn 59): „For example, a lawyer who has previously practised in a given town cannot possibly be immediately assigned as a judge to a court in the same town. It is also difficult to imagine a judge being assigned to a court in a town in which his or her spouse, father or mother, for instance, is mayor or member of parliament."

61 Ziff 49 der Recommendation (Fn 59): „Security of tenure and irremovability are key elements of the independence of the judges. Accordingly, judges should have guaranteed tenure until a mandatory retirement age, where such exists."

Anwaltsberuf tätig sind, widerspricht europäischen Standards.[62] Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass sowohl Liechtenstein wie auch die Schweiz wiederholt von der GRECO gerügt wurden. Die GRECO wünscht sich für Liechtenstein eine möglichst vollständige Professionalisierung der Justiz oder zumindest eine Entflechtung von Justiz und Anwaltschaft.[63] Mit Blick auf die Schweiz sieht die GRECO den Einfluss der politischen Parteien auf die Auswahl und die Wiederwahl der Richterinnen und Richter auf vergleichsweise kurze Amtsperioden kritisch.[64]

Die Beispiele Liechtenstein und Schweiz machen deutlich, dass die durch ihre kleinstaatliche Tradition geprägten Gerichtsstrukturen mit supranationalen Standards auf europäischer Ebene in Konflikt geraten können. Das Ideal einer weitgehend entpolitisierten Justiz prallt in der Schweiz auf ein besonders ausgeprägtes und identitätsstiftendes Demokratiemodell, das mit Blick auf die Akzeptanz der Justiz in der Bevölkerung aber nachweislich von Bedeutung ist.[65] Und die Vorstellung einer möglichst professionalisierten Gerichtsbarkeit, die gegen Interessenkonflikte immunisiert wird, lässt sich in Liechtenstein in Anbetracht der beschränkten Ressourcen nicht umsetzen. Entweder müsste auf die kollegialen Gerichtsstrukturen verzichtet werden oder aber die Vorgabe, die Gerichte mehrheitlich mit Staatsangehörigen Liechtensteins zu besetzen, müsste fallen gelassen werden.

VI. Ausblick

Was lassen sich aus all dem für Schlüsse ziehen? In erster Linie hilft eine Berücksichtigung der historisch gewachsenen Verwaltungs- und Justizkultur besser zu *verstehen*, weshalb sich Österreich, Liechtenstein und die Schweiz für unterschiedliche Wege der europäischen Integration entschieden haben. Die zunehmende Stärkung der supranationalen Ebene in der Europäischen

62 Dass darüber hinaus auch die starke Stellung des Fürsten bei der Richterernennung zu Konflikten mit der EMRK führen kann, hat der Entscheid Wille gegen Liechtenstein (Urteil des EGMR vom 28. Oktober 1999, 28396/95) deutlich gemacht.

63 Empfehlung xi im GrecoEval4Rep (2019) 4 vom 25. September 2020: „that (i) the issue of the full professionalisation of all judges and limiting the number of part-time judges be given careful consideration; (ii) rules on conflicts of interest dealing with the specific situation of part-time judges also working as practising lawyer be introduced."

64 Ziff 99 des GrecoEval4Rep (2016) 5 vom 2. Dezember 2016. Im Evaluationsbericht GrecoRC4 (2021) 7, Ziff 40, hat die GRECO festgestellt, dass ihre Empfehlungen nicht umgesetzt wurden.

65 Empirisch nachgewiesen ist, dass sich im interkantonalen Quervergleich „Richterwahlen durch das Volk signifikant positiv auf die Beurteilung der Unabhängigkeit der kantonalen Gerichte auswirken" (*Schwenkel*, Der Einfluss kantonaler Justizsysteme auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte [2016] Rz 325).

Union wird je nach Kontext als Chance oder aber als Gefahr empfunden. In der Schweiz überwiegt bis heute die Skepsis, Österreich hat hierin eine Chance erblickt. Derweil scheint Liechtenstein aufgrund seiner spezifischen Geschichte und dem bis heute anhaltenden und in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Dualismus in dieser Frage zu einem Mittelweg gezwungen.

Auch wenn die Berücksichtigung der tradierten staatspolitischen Ambiance keine direkte Entscheidungshilfe ist, kann das Erkennen der Problematik doch dabei helfen, *realistische Lösungsansätze* zu entwickeln. Mit Blick auf die Entwicklung der Europäischen Union ist es doch reichlich naiv zu glauben, diese würde früher oder später „verschweizern" und die Schweiz werde sich in dieses Gebilde harmonisch einfügen wie seinerzeit die Kantone in den Schweizer Bundesstaat.[66] Die Schweizer Staats- und Verwaltungskultur ist bis heute „volksstaatlich" geprägt, während die meisten europäischen Staaten und die gesamteuropäische Ebene den Geist des „Beamtenstaats" atmen. Zugleich sollten wir uns aber auch von falschen Idealvorstellungen von Souveränität und Autarkie hüten.[67] Kleinstaaten müssen sich eingestehen, dass sie einen Teil ihrer kleinstaatlichen Kultur aufgeben müssen, wenn sie letztlich nicht zum Kiesel im Flussbett werden wollen, der von der Strömung einfach mitgerissen wird. So können auch demokratisch gewählte Schweizer Richterinnen und Richter nichts daran ändern, dass sie ein mit der EU vereinbartes Verbot für Schweizer Champagner durchsetzen müssen. *Fritz Fleiner* erkannte in seiner Schrift zum „Beamtenstaat" und „Volksstaat" vor über 100 Jahren, dass das Ideal des Volksstaats zumindest für den Bund längst nicht mehr stimmt und wir uns von lieb gewonnenen Idealvorstellungen verabschieden müssen.[68] Das Festklammern an Idealen hilft hier wenig. Um realitätsbezogene Lösungen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Eigenständigkeit und Integration finden zu können, müssen wir die Ideale aber kennen, benennen und auch hinterfragen können.

Umgekehrt sollten supranationale Gebilde wie der Europarat oder die Europäische Union Vielfalt nicht in erster Linie als Vielfalt unter sprachlichen und kulturellen Gesichtspunkten verstehen. Damit wird zu einseitig der Identität klassischer Nationalstaaten Rechnung getragen, nicht aber den historisch gewachsenen und stark identitätsstiftenden Staats- und Verwaltungsstrukturen von Kleinstaaten. Sollen Mehrebenensysteme für Kleinstaaten nicht zur existentiellen Bedrohung werden, so müssen sie Freiraum lassen für

66 Mit dieser Stoßrichtung aber *Cottier/Holenstein*, Die Souveränität der Schweiz in Europa: Mythen, Realitäten und Wandel (2021).

67 In diese Richtung tendierend *Zimmer*, Wer hat Angst vor Tell? Unzeitgemässes zur Demokratie (2020).

68 Vgl *Fleiner* in ders, Schriften 159.

kleinstaatliche Staatsstrukturen, die traditionell von Nähe und Partizipation geprägt sind. Diese Eigenart hat der Liechtensteiner Politiker und Jurist *Gerard Batliner* (1928–2008) treffend auf den Punkt gebracht. Es sind Worte, die in verblüffender Weise an das bereits bekannte Zitat *Jakob Burckhardts* erinnern: „Der Kleinstaat ist eine Art existenzialistisches Gemeinwesen. Er ist eine politische Nation, ist eine gemeinsame Civitas – oder er wird auf die Dauer nicht bestehen."[69]

69 *Batliner*, Liechtenstein unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung, in Langewiesche (Hrsg), Kleinstaaten in Europa (2007) 11 (31).