

An die
Regierung des Fürstentum Liechtenstein
Ministerium für Infrastruktur und Justiz
Regierungsrätin Dr. Graziella Marok-Wachter
Regierungsgebäude
Peter-Kaiser-Platz 1
9490 Vaduz

Per E-Mail vorab: office @regierung.li; graziella.marok @regierung.li

Graz/Ruggell/Wien, am 15.05.2023

Stellungnahme zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung der Verfassung, des Gerichtsorganisationsgesetzes und weiterer Gesetze vom 14. Februar 2023, LNR 2023-203

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit eine Stellungnahme im Rahmen der obigen Vernehmlassung abgeben zu dürfen. Bei den Verfassern handelt es sich um drei Universitätsprofessoren aus Österreich sowie einen in Liechtenstein tätigen Rechtsanwalt und Öffentlichen Notar.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf einen ausgewählten Aspekt der geplanten "Justizreform", nämlich die vorgesehene "Auflassung" (= Abschaffung) des Fürstlichen Obersten Gerichtshofs (OGH).

Die Verfasser sprechen sich **gegen** diesen Vorschlag aus. Dies aus den nachfolgenden Gründen:

1. Der Vernehmlassungsbericht des Ministeriums für Infrastruktur und Justiz befasst sich tatsächlich nicht nur mit der Abschaffung des OGH, sondern mit vielen anderen Reformen im Justizwesen, die alle im Folgenden als "Justizreform" bezeichnet werden.

Im Konkreten plant die Regierung des Fürstentum Liechtenstein neben einigen Massnahmen, welche auf die gesamte Rechtsordnung überschaubare Auswirkungen zeitigen¹, auch die Abschaffung des OGH. Dieser soll durch einen sogenannten Obergerichtshof (hierbei handelt es sich offenbar um eine begriffliche Neuschöpfung) ersetzt werden. Insgesamt soll es in Zivil- und Strafsachen daher nur mehr zwei Instanzen geben. Obwohl auch der Verwaltungsgerichtshof (VGH) abgeschafft werden und durch einen eigenen Senat für Verwaltungssachen beim Obergerichtshof ersetzt werden soll, soll es in Verwaltungssachen bei einem dreigliedrigen Instanzenzug bleiben. Eine Begründung für diese Ungleichbehandlung findet sich im Vernehmlassungsbericht nicht.

2. Als primärer Grund für die geplante Justizreform wird im Vernehmlassungsbericht (zunächst) der Evaluationsbericht von GRECO² vom 16.12.2020 genannt. Darin veröffentlichte GRECO diverse an Liechtenstein gerichtete Empfehlungen, deren Umsetzung durch das Fürstentum zu prüfen wären. Diese Empfehlungen umfassen unter anderem die vermehrte Einbindung der Justiz in das Richterauswahlverfahren, die Einführung eines richterlichen Verhaltenskodex sowie die Einführung von Schulungen zur richterlichen Integrität.
3. Darüber enthält der Evaluationsbericht von GRECO auch die für den vorliegenden Vernehmlassungsbericht massgebliche nachfolgende Empfehlung:

"In view of the foregoing, the GET is of the view that the Liechtenstein authorities should examine how to increase and reach full professionalisation of the judiciary, be it by rethinking the number of judges sitting in certain courts or the court system itself. In any event, with the current system that includes part-time judges, the GET considers that the specific situation of part-time judges who work as practising lawyers should be more carefully addressed in order to prevent any conflict of interest, whether real or perceived. While one option could be to extend to them the incompatibility applicable to full-time judges of being in parallel practising lawyers (see para. 98), the GET accepts the fact that, in a country of this size, it would make it harder to find part-time judges with the relevant legal background. It is therefore of the opinion that specific rules on conflicts of interest for part-time judges who work as lawyers should be laid down in order to address the particular risks of this situation. The effectiveness of such rules should be ensured, in particular through adequate training and advise (see para. 126). The GET can but note that the full professionalisation of judges, as advocated above, would put an end to such risks. As a result, GRECO recommends 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."³

¹ So z.B. vermehrte Sicherheitskontrollen am Fürstlichen Landgericht, richterdienstrechtliche Anpassungen sowie die zu begrüssende Einrichtung eines eigenen Senats beim Fürstlichen Landgericht für Stiftungs- und Trustsachen.

² Group of States against Corruption.

³ GRECO-Evaluationsbericht zu Liechtenstein vom 16.12.2020, Rz 97.

4. Aus dieser Passage wird nun im Vernehmlassungsbericht die Notwendigkeit abgeleitet, den OGH ersatzlos abzuschaffen. Dabei soll an dessen Stelle der bereits erwähnte Obergerichtshof treten, der freilich nicht mehr reine Rechtsinstanz, sondern sowohl Tatsachen- als auch Rechtsinstanz ist.
5. Ein Gerichtssystem, bestehend aus drei Instanzen, ist aber europäischer Standard. Dieser Umstand ist in Bezug auf Liechtenstein von besonderer Bedeutung, als das Fürstentum ganz wesentlich darauf ausgerichtet ist, für **ausländische Investoren** attraktiv zu sein und so "fremdes Kapital" ins Land zu holen. Die Beweggründe ausländischer Investoren bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich potentieller Gaststaaten sind allerdings deutlich: **Stabilität und Rechtssicherheit** gehören mithin zu den wichtigsten Gründen, warum sich ausländische Investoren für eine Rechtsordnung entscheiden. Die Abschaffung eines Höchstgerichts, das als reine Rechtsinstanz fungiert, und damit zum europäischen Standard gehört, würde an ausländische Investoren aber gerade **kein Signal der Stabilität und Rechtssicherheit** senden, sondern bedeutet einen massiven Eingriff in das bisherige Gefüge der liechtensteinischen Rechtsordnung. Der über Jahrzehnte aufgebaute Ruf Liechtensteins als stabiler und auf (Rechts-)Kontinuität beruhender Standort wäre durch eine solche "Reform" gefährdet.
6. Als weiteres Argument, warum der OGH abgeschafft werden müsse, führt der Vernehmlassungsbericht die **Verkürzung der Verfahrensdauer** an. In der Tat kann eine Verkürzung des Instanzenzuges eine kürzere Verfahrensdauer mit sich bringen. Die Praxis der Verfasser zeigt allerdings, dass dies nicht zwingend der Fall ist. Führt man sich bspw. die Schiedsgerichtsbarkeit vor Augen, so wird rasch deutlich, dass die Verfahrenskonzentration bei einer Instanz nicht zwangsläufig eine Verfahrensbeschleunigung mit sich bringt. So hat das Schiedsgericht die Aufgabe, sowohl den Sachverhalt umfassend zu ermitteln als auch die Rechtsfrage abschliessend zu klären. Einer inhaltlichen Überprüfung ist der Schiedsspruch aber nicht mehr zugänglich. In den letzten Jahren wurden im Bereich der institutionellen Schiedsverfahren allerdings vermehrt Regeln für sogenannte "Eilschiedsverfahren" eingeführt, die es dem Schiedsgericht auftragen innerhalb einer gewissen Frist eine enderledigende Entscheidung zu erlassen. Gerade diese Entwicklung belegt eindrücklich, dass die Verkürzung des Instanzenzuges – im Fall der Schiedsgerichtsbarkeit existiert bloss eine Instanz – nicht per se der Verfahrensbeschleunigung dient, ansonsten Regelungen für Eilschiedsverfahren redundant wären. Es wäre daher zu kurz gegriffen, allein durch die Abschaffung des OGH und der Installation eines Obergerichtshofs einen solchen Beschleunigungseffekt herbeiführen zu wollen. Klar ist nämlich auch, dass sich mit der Abschaffung des OGH dessen Aufgaben nicht in Luft auflösen werden, sondern (auch) beim Obergerichtshof angesiedelt wären. Ähnlich wie im Bereich der Schiedsgerichtsbarkeit wäre der Obergerichtshof letzte Tatsachen- und Rechtsinstanz. Wollte dieser aber den Standard der Entscheidungsqualität des OGH fortführen (wovon auszugehen ist), müsste er sich wohl mindestens genauso lange wie dieser Zeit nehmen, um die komplexen Rechtsfragen in der gleichen Tiefe lösen zu können. Von einer **Verfahrensbeschleunigung kann daher bei gleichbleibender Entscheidungsqualität nicht die Rede** sein.

7. Mit Verwunderung haben die Verfasser ausserdem zur Kenntnis genommen, dass der Vernehmlassungsbericht die in anderen Rechtsordnungen völlig anerkannte **Leitfunktion des OGH** für Liechtenstein verneint. Da es in Liechtenstein keine räumliche Trennung der Gerichte gibt, so wie dies in den Kantonen der Schweiz und den Gerichtsbezirken Österreichs der Fall ist, sei auch die einheitliche Rechtsanwendung durch ein Höchstgericht "*gar nicht nötig*", so der Vernehmlassungsbericht.⁴ Darüber hinaus brauche es auch keine Rechtsfortbildung durch den OGH, weil diese ja in den Rezeptionsrechtsordnungen stattfindet und daher der Rechtsfortbildung durch den OGH nur eingeschränkt Bedeutung zukomme.⁵
8. Die Unterzeichnenden sind der Auffassung, dass diese Argumente zu kurz greifen und den ganz wesentlichen Aspekt ausser Acht lassen, dass Liechtenstein neben den erwähnten Rezeptionsrechtsordnungen auch einen **genuin eigenen Rechtsbestand** hat. Gerade diesen gilt es aber durch eine etablierte höchstgerichtliche Rechtsprechung weiter zu entwickeln. Die Entscheidung durch ein Höchstgericht schafft nämlich immer auch Klarheit in Bezug auf das objektive Recht im Rahmen der Gesamtrechtsordnung.⁶
9. Natürlich braucht es daher auch in Liechtenstein den OGH, um Rechtsfortbildung und Rechtsvereinheitlichung zu betreiben. Es wäre fast schon anmassend zu glauben, dass sich liechtensteinische Richter, die nicht in den Rezeptionsrechtsordnungen tätig sind, durch die blosser Lektüre juristischer Literatur und Judikatur denselben Wissensstand wie in den Rezeptionsrechtsordnungen permanent tätige Personen aneignen könnten. Die momentane Besetzung des OGH mit Personen mehrheitlich aus den Rezeptionsrechtsordnungen, garantiert daher dessen hohe Entscheidungsqualität. Liechtenstein hat somit "**das Beste aus allen Welten**" in einem Höchstgericht vereint. Durch diese Besetzung ist somit sichergestellt, dass die komplexe Analyse des Ineinandergreifens verschiedener Rezeptionsrechtsordnungen durch eine qualitativ hochstehende, rechtsvergleichende Arbeit bewältigt wird. Der liechtensteinische OGH hat hier bisher beeindruckende Arbeit geleistet, die über die Grenzen Liechtensteins hinaus in Lehre und Rechtspraxis wahrgenommen wird. Er leistet dadurch einen Beitrag zum Renommee des Rechtsstandorts Liechtenstein im Allgemeinen.
10. Zuletzt weisen die Verfasser darauf hin, dass GRECO in keinem seiner Berichte (also weder dem Evaluations- noch dem Umsetzungsbericht) eine Abschaffung des OGH fordert. GRECO fordert lediglich eine **Überprüfung der vollständigen Professionalisierung** der Gerichtsbarkeit, indem nebenamtliche Richterstellen auf das Minimum reduziert werden. Als Grund dafür werden potentielle Interessenskonflikte angeführt, die aufgrund der Tätigkeit nebenamtlicher Richter als Rechtsanwälte entstehen können.
11. Diese Bedenken von GRECO sind für die Verfasser nachvollziehbar, sofern es sich um **liechtensteinische Rechtsanwälte handelt, die zugleich als Höchstrichter tätig sind**. Studiert man die Empfehlung von GRECO sorgfältig, fällt auf, dass GRECO tatsächlich (ausschliesslich) von dieser Situation ausgeht. Führt man sich allerdings die Besetzung des OGH vor Augen, ist dessen geplante Abschaffung umso weniger verständlich. Bei der überwiegenden Mehrheit der Höchstrichter handelt es sich nämlich um ausländische

⁴ Vernehmlassungsbericht, Seite 26.

⁵ Vernehmlassungsbericht, Seite 27.

⁶ Gaul, Zur Frage nach dem Zweck des Zivilprozesses, Archiv für die Civilistische Praxis, 168, 27, 48.

(österreichische und Schweizer) Rechtsexperten. Nur eine Minderheit der Richter beim OGH sind liechtensteinische Rechtsanwälte.

12. Beim **liechtensteinischen Staatsgerichtshof** (StGH) verhält es sich allerdings genau umgekehrt. Es ist daher auffallend, wenn GRECO den liechtensteinischen StGH von seiner Empfehlung ausnimmt. GRECO verkennt hierbei aber ganz offenkundig die Rolle des StGH im Gefüge der liechtensteinischen Rechtsordnung. Mit seiner "Willkür"-Judikatur im Zusammenhang mit Individualbeschwerden, greift das Verfassungsgericht regelmässig tief in die Rechtsprechung der Fachgerichte ein. Dies unterscheidet den StGH auch massgeblich von anderen Verfassungsgerichten, wie bspw. dem österreichischen VfGH, bei dem Individualbeschwerden kaum vorkommen, kaum in die Fachgerichtsbarkeit eingreifen und selten Erfolg haben.⁷ Im Lichte dessen ist es umso bezeichnender, dass sich der StGH selbst einen Verhaltenskodex gegeben hat, der davon ausgeht, dass sich Befangenheiten innerhalb von zwei Jahren (sog. "Abkühlungsphase") "verflüchtigen" können.⁸ Wollte man nun der Empfehlung von GRECO tatsächlich entsprechen, müsste sich die Regierung daher primär der Besetzung des StGH widmen.
13. Es ist für die Verfasser durchaus nachvollziehbar, dass Liechtenstein internationalen Verpflichtungen bzw. Empfehlungen umfassend nachkommen will. Es ist aber hierbei ratsam, neben den vorangehend geäusserten Bedenken auch GRECO-Evaluationsberichte zu vergleichbaren Jurisdiktionen zu berücksichtigen. Gerade so können überschüssende oder gar der Intention von GRECO widersprechende Reformvorhaben präventiv vermieden werden.
14. Tatsächlich zeichnen die GRECO-Evaluationsberichte zum Fürstentum Monaco sowie zu Island ein dem vorliegenden Reformvorschlag widersprechendes Bild. In **Monaco** wird das Höchstgericht mit Richtern des französischen Cour de Cassation besetzt. Es handelt sich daher **durchwegs um ausländische Richter**. In seinem Evaluationsbericht hebt GRECO die Besetzung durch ausländische Richter explizit als **positives Element** hervor, das geeignet ist, soziale Kontakte und den damit verbundenen Ausstand monegassischer Beamter und Richter zu minimieren. Im Einzelnen:

*"The judicial supply is also very developed for a country of this size and inevitably Monaco still has to resort to French practitioners seconded or recruited directly to fill various posts at the different court levels. This **element of extranity** moderates the possible consequences of close social relations and the frequent withdrawal of Monegasque magistrates (when they have links with one party)."*⁹

⁷ Rohregger in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) zu Artikel 140 B-VG Rz 23.

⁸ Verhaltenskodex des StGH, Seite 6, <https://www.stgh.li/verhaltenskodex>, zuletzt abgerufen am 10.5.2023.

⁹ GRECO-Evaluationsbericht vom 13.7.2017.

15. Aber auch der Evaluationsbericht zu **Island** zeigt deutlich, dass die Abschaffung des OGH keinesfalls im Interesse von GRECO liegen kann. So hatte Island bis 2018 lediglich einen zweigliedrigen Instanzenzug und führte erst auf Empfehlung von GRECO eine dritte Instanz ein. GRECO sah mit einem dreigliedrigen Instanzenzug mehr Garantien für die **Unabhängigkeit und Unparteilichkeit** in Gerichtsverfahren verbunden:

*"Finally, there are also important considerations referring to the structure of the judicial system which is currently a two-tier court system [...]. Actual implementation of the proposed changes, including through **the establishment of a three tier system**, could result in improvements concerning the available appeal channels at both courts and prosecution services; this can only strengthen independence, impartiality and fairness in judicial processes."¹⁰*

16. Im Lichte all der vorangehenden Überlegungen, die – soweit ersichtlich – bisher nicht in der Vernehmlassung berücksichtigt wurden, ist der vorliegende Vorschlag für eine Justizreform **grundlegend zu überdenken** und im Sinne des verfassungsrechtlichen **Verhältnismässigkeitsprinzips**¹¹ ein weniger invasiver Reformvorschlag zu erarbeiten.
17. Ein solch adaptierter Vorschlag könnte so aussehen, die Besetzungsvorschriften des OGH um eine Passage zu ergänzen, wonach **aktive und in Liechtenstein praktizierende Rechtsanwälte** von der Funktion als Höchstrichter ausgeschlossen sind. Dies würde sich im Übrigen auch mit der Empfehlung von GRECO decken.¹² Gleichzeitig wäre es auch denkbar, die Regelungen über Interessenskonflikte zu verschärfen und so ebenfalls der Empfehlung von GRECO zu entsprechen.¹³ Eine Abschaffung des OGH wäre aber überschüssig und ganz offensichtlich nicht von der Intention von GRECO getragen.
18. Die Verfasser bedanken sich an dieser Stelle nochmals für die Gelegenheit zu der vorliegenden Vernehmlassung Stellung nehmen zu dürfen und appellieren in diesem Zusammenhang nochmals von einer Abschaffung des OGH Abstand zu nehmen und einen **weniger invasiven Vorschlag** auszuarbeiten, der viel eher der Intention von GRECO entspricht. Die Unterzeichnenden sind selbstverständlich jederzeit bereit die Verantwortlichen bei der Ausarbeitung eines solchen Reformvorschlages zu unterstützen.

¹⁰ GRECO-Evaluationsbericht vom 12.4.2018.

¹¹ Dieses gilt auch in der Gesetzgebung, vgl. *Kley*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts 227 mwN.

¹² GRECO-Evaluationsbericht zu Liechtenstein vom 16.12.2020, Rz 97.

¹³ GRECO-Evaluationsbericht zu Liechtenstein vom 16.12.2020, Rz 97.

Thomas Garber / Christian Koller / Michael Nueber / Martin Schauer

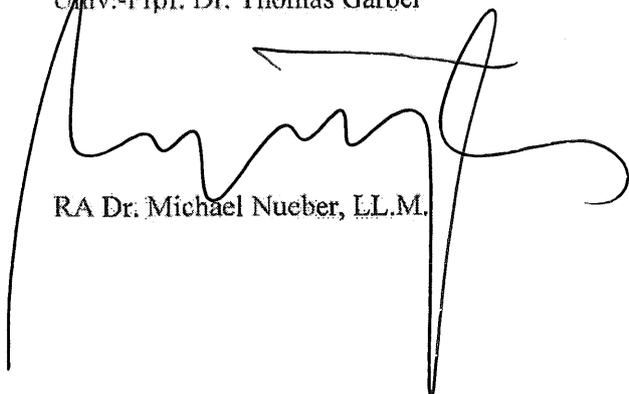
Mit freundlichen Grüßen



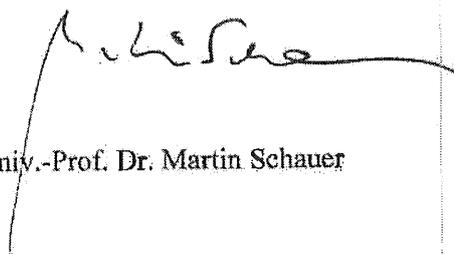
Univ.-Prof. Dr. Thomas Garber



Univ.-Prof. Dr. Christian Koller



RA Dr. Michael Nueber, LL.M.



Univ.-Prof. Dr. Martin Schauer