

Quellen der Grundrechte: landesrechtlicher und völkerrechtlicher Grundrechtsschutz

Mark E. Villiger

Übersicht

- I. Einleitung
- II. Subsidiarität
- III. Landesrechtliche Gewährleistung
 - 1. Verfassungskatalog
 - 2. Gewährleistung in letzter Instanz durch den Staatsgerichtshof (StGH)
- IV. Völkerrechtliche Gewährleistung
 - 1. Europarat, namentlich die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)
 - 2. Universeller Menschenrechtsschutz – Vereinte Nationen (UNO)
 - 3. Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht
 - 3.1 Stellung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht
 - 3.2 Rang des Konventionsrechts im innerstaatlichen Recht
 - 3.3 Unmittelbare Anwendbarkeit des Konventionsrechts
- V. Zusammenfassung

Spezialliteratur-Verzeichnis

I. Einleitung

1 Grund- und Freiheitsrechte werden in Liechtenstein durch das innerstaatliche Recht, vor allem durch die Landesverfassung,¹ sowie durch zahlreiche Verträge des Völkerrechts gewährleistet. Auf diese zwei Grundrechtsquellen geht der folgende Beitrag ein.

II. Subsidiarität

2 Gemeinsam für den Menschenrechtsschutz insgesamt ist, dass gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität vorab die innerstaatlichen Behörden für den Grundrechtsschutz verantwortlich sind.² Grundrechtsbeschwerden sind zuerst vor den Liechtensteiner Behörden geltend zu machen. Der völkerrechtliche Schutz kommt erst dann zum Zuge, wenn die innerstaatlichen Behörden die geltend gemachte Grundrechtsverletzung nicht «heilen» können oder wollen.

III. Landesrechtliche Gewährleistung

1. Verfassungskatalog

3 Das IV. Hauptstück der Landesverfassung des Fürstentums Liechtenstein führt einen reichhaltigen Katalog der Grundrechte an. Dieser umfasst u. a.:³

- Art. 27bis: Achtung und Schutz der Würde des Menschen (Abs. 1); Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe (Abs. 2);
- Art. 27ter: Recht auf Leben; Verbot der Todesstrafe;
- Art. 28: Niederlassungsfreiheit; Recht auf Vermögenserwerb (Abs. 1);

1 Einzelne Gesetze enthalten ebenfalls Bestimmungen mit Bezug zu Grundrechten; vgl. z. B. das in Art. 5 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGIG) statuierte Diskriminierungsverbot.

2 Vgl. Villiger, Principle of Subsidiarity, S. 25 ff.

3 Vgl. hier Höfling, Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, Rz. 28 ff.; zur Grundrechtssubjektivität von Ausländern vgl. Rz. 18.

- Art. 31: Gleichheitsgrundsatz und Geschlechtergleichheit (Abs. 1 und 2);
 - Art. 32: Freiheit der Person, Hausrecht, Brief- und Schriftengeheimnis (Abs. 1); Recht auf gesetzmässige Verhaftung und Haft sowie Hausdurchsuchung (Abs. 2);
 - Art. 33: Recht auf den ordentlichen (gesetzlichen) Richter (Abs. 1); Gesetzmässigkeit der Strafe (Abs. 2); Recht auf Verteidigung (Abs. 3);
 - Art. 34–35: Eigentumsgarantie und Enteignungsschutz;
 - Art. 36: Handels- und Gewerbefreiheit;
 - Art. 37–39: Glaubens- und Gewissensfreiheit, Freiheit der Weltanschauung und der Religionsausübung;
 - Art. 40: Meinungsäusserungsfreiheit;
 - Art. 41: Vereins- und Versammlungsfreiheit;
 - Art. 42: Petitionsrecht an den Landtag und den Landesausschuss;
 - Art. 43: Beschwerderecht und effektiver Rechtsschutz mit Begründungspflicht bei ablehnenden Entscheidungen.
2. Gewährleistung in letzter Instanz durch den Staatsgerichtshof (StGH)

Eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung des innerstaatlichen Grundrechtsschutzes spielt der StGH. Er überprüft auf Verfassungsbeschwerde hin die Einhaltung dieser Grundrechte durch die Behörden. Er gewährt einen umfassenden Grundrechtsschutz mit direkten Konsequenzen im Falle der Gutheissung einer Beschwerde (Art. 15 ff. StGHG). Der StGH hat über den Text der Verfassung hinaus auch ungeschriebene Grundrechte entwickelt, darunter das Willkürverbot und einen umfassenden Anspruch auf rechtliches Gehör.⁴

⁴.....

4 Höfling, Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, Rz. 63, 72.

IV. Völkerrechtliche Gewährleistung

1. Europarat, namentlich die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

5 Wichtigstes Element des völkerrechtlichen Grundrechtsschutzes für Liechtenstein ist zweifelsohne die EMRK. Liechtenstein wurde Mitglied des Europarates im Jahre 1978. 1982 trat das Land der EMRK bei. Diese ist derzeit für 47 europäische Staaten verbindlich. Die Konvention gewährt im Wesentlichen jene Rechte, welche auch die Landesverfassung vorsieht, wobei die Einzelheiten des Grundrechtsschutzes teilweise ausführlicher formuliert werden als im Landesrecht. Liechtenstein hat im Weiteren alle Zusatzprotokolle (ZP) zur EMRK ratifiziert mit Ausnahme des 12. ZP (allgemeiner Gleichheitsgrundsatz). Liechtenstein hat mehrere Vorbehalte zur EMRK und zu den Zusatzprotokollen angebracht.⁵

6 Die individuellen Rechte der EMRK und der Protokolle (z.B. Art. 2–14 EMRK) können letztinstanzlich beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg von allen Privatpersonen (d. h. von In- und Ausländern) und auch von Vereinigungen («nicht-staatliche Organisationen» gemäss Art. 34 EMRK) eingeklagt werden. Immerhin gilt es, diverse Zulässigkeitsbedingungen einzuhalten, z. B. die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und die Frist von sechs Monaten seit der letztinstanzlichen Entscheidung gemäss Art. 35 Abs. 1 EMRK. Bei Beschwerden gegen Liechtenstein muss in der Regel in letzter Instanz der StGH aufgesucht werden; dieser soll auch tatsächlich in die Beschwerdesache eintreten und sie nicht für unzulässig erklären (Subsidiarität).

7 Die Urteile des EGMR sind verbindliche und unanfechtbare Feststellungsurteile. Die Staaten sind verpflichtet, sich danach auszurichten (Art. 46 EMRK). Von den insgesamt 85 Beschwerden, die seit 1982 gegen Liechtenstein in Strassburg eingereicht worden sind, hat der Ge-

5 Eine vollständige Liste findet sich unter <www.conventions.coe.int> (Rubrik search/Reservations and Declarations/By a State/Suchbegriff «Liechtenstein»), besucht am 1.6.2010; vgl. auch Westerdiek, Vorbehalte Liechtensteins, S. 549 ff.

gerichtshof in vier Fällen Urteile gefällt.⁶ In diesem Zeitraum hat der Gerichtshof insgesamt über 11 000 Urteile erlassen.

Neben der EMRK ist Liechtenstein auch Vertragspartei einer Reihe von weiteren Übereinkommen des Europarates im Menschenrechtsbereich. Zu den wichtigsten dieser Übereinkommen zählt die Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, der Liechtenstein 1992 beigetreten ist. Diese Konvention garantiert keine Individualrechte, stellt jedoch einen Ausschuss (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter, CPT) auf, der in regelmäßigen Abständen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten besucht, in welchen Personen ihre Freiheit entzogen wird, und über die Besuche Bericht erstattet. Liechtenstein ist bisher dreimal aufgesucht worden.⁷ Zu erwähnen wäre ferner die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Beitritt 1998), deren Überwachungsausschuss regelmäßige Besuche, auch in Liechtenstein, durchführt. Liechtenstein ist Mitglied der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, diese hat drei Berichte über Liechtenstein verfasst.⁸ Liechtenstein ist hingegen nicht der Europäischen Sozialcharta beigetreten.

8

2. Universeller Menschenrechtsschutz – Vereinte Nationen (UNO)

1990 trat Liechtenstein der UNO bei. Diese hat verschiedene Konventionen verabschiedet, welche dem Menschenrechtsschutz dienen.⁹ Den Konventionen ist in der Regel gemeinsam, dass die Mitgliedsstaaten periodische Berichte über die nationale Umsetzung der im betreffenden Konventionsrecht enthaltenen Verpflichtungen einreichen sollen.

9

6 Vgl. die Urteile gegen Liechtenstein: Wille, vom 28.10.1999, Nr. 28396/98, Recueil CourEDH 1999-VII S. 279 ff., betr. Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK); Frommelt, vom 15.5.2003, Nr. 49158/99, Recueil CourEDH 2003-VII S. 407 ff., betr. Anhörung im Haftverfahren (Art. 5 Abs. 4 EMRK); Steck-Risch, vom 19.5.2005, Nr. 63151/00, betr. Waffengleichheit vor dem Verwaltungsgerichtshof (Art. 6 Abs. 1 EMRK); von Hoffen, vom 27.7.2006, Nr. 5010/04, betr. Dauer eines Strafverfahrens (Art. 6 Abs. 1 EMRK).

7 D. h. in den Jahren 1993, 1999 und 2007; die Berichte finden sich in <www.cpt.coe.int>, besucht am 1.6.2010.

8 D. h. in den Jahren 1998, 2003 und 2008; die Berichte finden sich in <www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp>, besucht am 1.6.2010.

9 Der nachfolgend angegebene Stand der Mitglieder entspricht jeweils dem 1.6.2010.

10

Liechtenstein ist allen wichtigen UNO-Menschenrechtskonventionen beigetreten, teils unter Anführung von Vorbehalten und Erklärungen. Die wichtigsten dieser Konventionen sind die zwei Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) sowie über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II). Pakt I gleicht der Sozialcharta des Europarates und verpflichtet derzeit 160 Staaten. Pakt II, der im Wesentlichen der EMRK entspricht, umfasst 165 Mitglieder. Pakt II kennt ein Individualbeschwerdesystem, das auch von Liechtenstein übernommen worden ist; allerdings kann der zuständige UNO-Menschenrechtsausschuss zu den Beschwerden (communications) nur empfehlende, keine verpflichtende Stellungnahmen (views) abgeben. Für Pakt I ist ein Beschwerdesystem erarbeitet worden, das noch nicht in Kraft getreten ist.

11

Unter den weiteren UNO-Menschenrechtskonventionen, denen Liechtenstein beigetreten ist, seien erwähnt:

- Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung von 1966 (Beitritt 2000) mit der Möglichkeit, Petitionen (petitions) einzureichen;
- Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen von 1979 (Beitritt 1995) mit der Möglichkeit, Beschwerden (communications) einzureichen;
- Konvention gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 (Beitritt 1990) mit Beschwerdemöglichkeit. Ein Zusatzprotokoll zur Konvention sieht einen Unterausschuss vor, der innerstaatliche Besuche an Orten durchführt, an welchen Personen ihre Freiheit entzogen wird;
- Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 (Beitritt 1995).

12

Bisher ist vor keiner dieser Instanzen ein Beschwerdeverfahren von einer Einzelperson gegen Liechtenstein eingeleitet worden.

13

Ferner überprüft der UNO-Menschenrechtsrat im Rahmen der sogenannten Universal Periodic Review (UPR) regelmässig die nationale Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der UNO-Mitgliedsstaaten auf ihre Übereinstimmung mit dem internationalen Menschenrechtsschutz. Diese Kontrolle wird gegenseitig von den Staaten ausgeübt (sog. peer review). Auch ein Beschwerdeverfahren ist eingerichtet worden. UPR und Beschwerdeverfahren gelten auch für Staaten, welche die erwähnten UNO-Konventionen bzw. das einhergehende Be-

schwerderecht nicht übernommen haben. Liechtenstein unterzog sich 2008 einer UPR.¹⁰

3. Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht

3.1 Stellung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht

Liechtenstein folgt der Lehre des Monismus bzw. dem System der automatischen Adoption: Der internationale Vertrag tritt zugleich auf völkerrechtlicher und auf landesrechtlicher Ebene in Kraft. Das Völkervertragsrecht gilt fortan ohne weiteres, d. h. ohne einen zusätzlichen staatlichen Akt.

14

3.2 Rang des Konventionsrechts im innerstaatlichen Recht

Die liechtensteinische Rechtsordnung enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, welchen Rang Staatsverträge innerstaatlich einnehmen. Völkerrechtliche Abkommen können materiell Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrang haben. Seit der Verfassungsrevision von 2003 sieht die Verfassung die Überprüfbarkeit der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof vor, sodass diese formell Unterverfassungsrang haben. Gleichzeitig können aber gemäss Art. 15 Abs. 2 StGHG zahlreiche staatsvertragliche Individualrechte wie verfassungsmässige Rechte mit Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden und haben somit materiell Verfassungsrang. Dies gilt explizit für die EMRK, den UNO-Pakt II sowie die Übereinkommen gegen die Folter, die Geschlechter- und die Rassendiskriminierung.¹¹

15

3.3 Unmittelbare Anwendbarkeit des Konventionsrechts

Den betreffenden internationalen Verträgen ist zu entnehmen, ob sie für die unmittelbare Anwendung spezifisch genug sind. Beispielsweise sind

16

10 Informationen über die UPR Liechtensteins sind über <www.liechtenstein.li> (Rubrik Staat/Aussenpolitik/Menschenrechte) abrufbar; besucht am 1.6.2010.

11 Ausführungen entnommen dem vierten Länderbericht Liechtensteins vom 11.8.2009 gemäss Art. 18 des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979, <www.liechtenstein.li/4_laenderbericht.pdf>, besucht am 1.6.2010. Vgl. ferner Thürer, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, S. 108 ff.; Becker, Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, S. 199 ff., S. 275 ff., S. 655 ff.

Art. 2–14 EMRK unmittelbar anwendbar und können daher direkt gegenüber allen liechtensteinischen Behörden geltend gemacht werden.

V. Zusammenfassung

17

Liechtenstein weist einen ausserordentlich reichhaltigen Grundrechtsschutz auf. Die Konkurrenz zwischen innerstaatlichen und völkerrechtlichen Quellen bereichert zweifelsohne auch die Rechtsprechung der Gerichte, namentlich des StGH, der die EMRK geradezu vorbildlich berücksichtigt hat. Dass die Vielzahl der internationalen Konventionen zu praktischen Schwierigkeiten in Liechtenstein (etwa im Hinblick auf die periodischen Berichterstattungen) geführt habe, ist nicht ersichtlich.¹² Immerhin bedeutet es für einen Kleinstaat einen beträchtlichen Aufwand, den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Diese Konventionen haben keineswegs zu einer Beschwerdeflut gegen Liechtenstein geführt. Dies erklärt sich wohl mit dem Subsidiaritätsprinzip und einem gut funktionierenden nationalen Grundrechtssystem.

Spezialliteratur-Verzeichnis

Becker Stefan, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Freiburg (Schweiz) 2003 (zit.: Becker, Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht); Borchardt Klaus-Dieter, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 3. Aufl., Heidelberg 2006 (zit.: Borchardt, Grundlagen); Meckler Markus A., Der Kleinstaat im Völkerrecht. Das Fürstentum Liechtenstein im Spannungsfeld zwischen Souveränität und kleinstaatenspezifischen Funktionsdefiziten, Frankfurt a. M. u. a. 2006 (zit.: Meckler, Kleinstaat im Völkerrecht); Villiger Mark E., The Principle of Subsidiarity in the European Convention on Human Rights, in: Cafilisch Lucius u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views*, Kehl. 2007, S. 25 ff. (zit.: Villiger, Principle of Subsidiarity); Westerdiek Claudia, Die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1983, S. 549 ff. (zit.: Westerdiek, Vorbehalte Liechtensteins).

12 Vgl. hierzu Meckler, Kleinstaat im Völkerrecht.