

## ABHANDLUNG

### Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Fürstentum Liechtenstein\*

o. Universitätsprofessor Dr. Wolfram Höfling,  
M.A., Giessen

Dem Thema «Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Fürstentum Liechtenstein»<sup>1</sup> will ich mich in drei Schritten nähern:

- (1) Zuerst gilt es, den Bestand an Grundrechten in der liechtensteinischen Rechtsordnung zu klären;
- (2) sodann soll der sachliche Gehalt der Grundrechte im Grundsätzlichen näher beleuchtet werden;
- (3) schliesslich ist der personelle Geltungs- und Bindungsgehalt der Grundrechte zu bestimmen.

Dies alles geschieht auf der Grundlage, die der StGH als «Hüter der Verfassung» in einer etwa 70jährigen Rechtsprechungspraxis geschaffen hat.<sup>2</sup>

#### I. Der Bestand an Grundrechten in der Rechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein

Die Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein wird geprägt durch eine gewisse Duplizität der Gewährleistungsebenen: Diese werden gebildet von den Grundrechten der FL-Verfassung und den EMRK-Grundrechten<sup>3</sup>.

##### 1. Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte der FL-Verfassung.

Die originär liechtensteinische Grundrechtsordnung wird konstituiert durch die Gesamtheit der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte der FL-Verfassung.

###### a) Begriff und Begriffsgeschichte

Für das liechtensteinische Grundrechtsverständnis ist charakteristisch die starke *rechtstechnische Formalisierung des Grundrechtsbegriffs*. Weder der Verfassungstext noch die einfache Rechtsordnung kennt den Terminus «Grundrechte» oder gar «Menschenrechte». Statt dessen ist die Rede von «verfassungsmässig gewährleisteten Rechten» (zB Art 104 Abs 1 LV). Deutlicher als in anderem Zusammenhang wird hier die österreichische Vorbildwirkung<sup>4</sup> deut-

lich.<sup>5</sup> In Österreich ist wohl die positivistische Verselbständigung der Grundrechte gegenüber ihrem philosophisch-ideengeschichtlichen Fundament am konsequentesten vollzogen worden.<sup>6</sup> Dies hängt zweifelsohne mit der österreichischen Variante der Verfassungsgerichtsbarkeit zusammen, durch die der Schutz der Grundrechte einem besonderen Gericht als Aufgabe übertragen wurde.<sup>7</sup>

Auch wenn der StGH vielfach von «Grundrechten» spricht,<sup>8</sup> meint er damit doch immer nur verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte. Diese umschreibt er z.T. knapp als subjektive Rechte aufgrund einer Norm im Verfassungsrang.<sup>9</sup>

###### b) Der Katalog der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte

Zu den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten in dem vorstehend skizzierten Sinne gehören zunächst «zweifello» die im IV. Hauptstück der Verfassung niedergelegten Grundrechte.<sup>10</sup> Indes zeigt gerade die Überschrift des IV. Hauptstücks, in welchem nicht von «verfassungsmässig gewährleisteten Rechten» die Rede ist, dass sich möglicherweise auch andere Bestimmungen der Verfassung als Rechtsgrundlage von Individualrechten eignen. Ebenso wie der österreichische VfGH<sup>11</sup> steht also auch der liechtensteinische StGH vor der Aufgabe, durch Interpretation der in Frage kommenden Verfassungsbestimmungen deren möglicherweise individual-schützende Funktion zu ermitteln. Bejaht hat der StGH den (auch) individualschützenden Charakter der politischen Rechte.<sup>12</sup> Als verfassungsmässig gewährleistetes Recht versteht der StGH auch die durch Art 110 LV garantierte (Substanz der) Gemeindeautonomie.<sup>13</sup>

Im übrigen ist der StGH eher zurückhaltend in der Anerkennung subjektiver Grundrechte.<sup>14</sup> So hat er es abgelehnt, aus Art 16 Abs 8 LV die Existenz eines Rechts auf

\* Der Abhandlung liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verfasser am 21.02.1995 im Rahmen einer Vorlesungsreihe des Liechtenstein-Instituts gehalten hat.

<sup>1</sup> Die Formulierung greift das Generalthema der IV. Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte vom 16.–18.10.1978 in Wien auf, EuGRZ 1978, 425 ff.

<sup>2</sup> Umfassende Bestandsaufnahme bei: Höfling, Wolfram, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS 20 (1994).

<sup>3</sup> Von zwei Grundrechtskatalogen sprechen Wille, Herbert / Beck, Marzell, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Liechtenstein in Europa, LPS 10 (1984) 227 [231].

<sup>4</sup> S Art 144 B-VG.

<sup>5</sup> Dazu auch Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [110].

<sup>6</sup> Vgl demgegenüber die Konzeption des Grundgesetzes, das zwar in Art 1 III GG die strikte Positivität der Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht hervorhebt, in Art 1 II GG aber die unauf löbliche Verbindung zu überpositiven Menschenrechten betont.

<sup>7</sup> S hierzu etwa Öhlinger, Theo, Die Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1982, 216 [217, 238 f]; Loebenstein, Edwin, Die Behandlung des österreichischen Grundrechtskataloges durch das Expertenkollegium zur Neuordnung der Grund- und Freiheitsrechte, EuGRZ 1985, 365 [379 f].

<sup>8</sup> Gelegentlich ist auch von den «verfassungsmässig garantierten Freiheiten» die Rede, s E vom 01.09.1958, ELG 1955–1961, 125 [129].

<sup>9</sup> S StGH 1978/4 – E vom 12.06.1978, LES 1981, 1 [2].

<sup>10</sup> S StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [38].

<sup>11</sup> Dazu s auch Loebenstein, EuGRZ 1985, 365 [380]; Öhlinger, EuGRZ 1982, 216 [218].

<sup>12</sup> S hier nur StGH 1978/4 – E vom 12.06.1978, LES 1981, 1 [2]; vgl ferner noch unten 2. Teil 1. Abschnitt.

<sup>13</sup> Grundlegend StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 ff; dazu noch unten 2. Teil, 2. Abschnitt unter 3.

<sup>14</sup> Demgegenüber bezeichnet Öhlinger, EuGRZ 1982, 216 [218] die Praxis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs als eher «weitherzig».

Privatunterricht abzuleiten. Im Gegensatz zu manchen «liberalen Verfassungen», welche die Gründung von Unterrichts- und Erziehungsanstalten und den Privatunterricht für frei erklärten (zB Art 17 StGRG), machten Ausdrucksweise und Geist der liechtensteinischen Verfassung deutlich, dass insoweit ein verfassungsmässig gewährleistetetes Recht nicht gegeben sei.<sup>15</sup> Demgegenüber wird man jedoch die Garantie eines unentgeltlichen Unterrichts in den Elementarfächern (Art 16 Abs 3 LV) und die Vorschrift über die Gewährung von Stipendien (Art 17 Abs 2 LV) als Gewährleistungen mit individual-schützender Zielsetzung und damit als subjektive Rechtspositionen vermittelnde Grundrechtsbestimmungen qualifizieren müssen.<sup>16</sup>

In Übereinstimmung mit der stRsp des österreichischen VfGH zum Legalitätsgrundsatz des Art 18 B-VG<sup>17</sup> hat der StGH festgestellt, dass Art 92 Abs 2 LV kein die Beschwerde legitimierendes individuelles Verfassungsrecht darstellt.<sup>18</sup> Auch im Blick auf die Begnadigungsbefugnis des Fürsten gem Art 12 LV lehnt der StGH eine Subjektivierung im Sinne eines individuellen Rechts auf Gnade ab.<sup>19</sup>

### c) Ungeschriebene Grundrechte?

Das Problem ungeschriebenen Verfassungsrechts, speziell die Frage nach der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte stellt sich für das Fürstentum Liechtenstein – und die Republik Österreich – in einem besonderen Licht. Während der Begriff «verfassungsmässige Rechte» in Art 113 Abs 1 Ziffer 3 der schweizerischen Bundesverfassung einer vielfältigen verfassungsgerichtlichen Grundrechtsentwicklung nicht im Wege stand und das Bundesgericht zahlreiche ungeschriebene Grundrechte anerkannte,<sup>20</sup> verschliesst sich das vorstehend beschriebene positivistische Grundrechtsverständnis Österreichs und Liechtensteins einer schöpferischen Entfaltung des

Katalogs der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte. Den Gegensatz zwischen den Verfassungsrechtsordnungen Österreichs und Liechtensteins einerseits und Deutschlands und der Schweiz andererseits<sup>21</sup> hebt auch der StGH hervor, wenn er in einem obiter dictum ausführt: «Auch in der Schweiz und in Deutschland, wo im Gegensatz zur liechtensteinischen und österreichischen Verfassung das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts anerkannt wird . . . ». Verneint somit der StGH die Existenz ungeschriebener Grundrechte,<sup>22</sup> so eröffnet er sich die Möglichkeit zu einer gewissen Dynamisierung des Grundrechtsschutzes auf andere Weise, nämlich durch Interpretation der geschriebenen Grundrechtsbestimmungen: Die Umschreibung der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte sei «regelmässig bewuszt so flexibel gehalten, dass sich eine Auslegung aufdrängt, die es gestattet, allen wesentlichen Schutzbedürfnissen . . . gerecht zu werden».<sup>23</sup>

## 2. Die EMRK-Grundrechte

### a) Ratifikation der EMRK und Einführung in die liechtensteinische Rechtsordnung

Nachdem das Fürstentum Liechtenstein bereits am 23. November 1978 dem Europarat beigetreten war, hat es am 8. September 1982 die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) ratifiziert.<sup>24</sup> Am gleichen Tage ist sie für das Fürstentum Liechtenstein in Kraft getreten.<sup>25</sup> Seitdem kann die Idee des gemeineuropäischen Verfassungsrechts<sup>26</sup> verstärkt ihre Wirkkraft in Liechtenstein entfalten – einem Land, dass nach einem vielzitierten Diktum «nicht nur geographisch Brücken über den Rhein – den europäischen Strom! – (schlägt)», sondern «auch geistig zwischen europäischer Vergangenheit und Gegenwart und zwischen europäischen Völkern und Rechten» Verbindungslinien zieht.<sup>27</sup>

Auch ohne ausdrückliche Regelung in der Verfassung gehen die liechtensteinischen Verfassungsorgane übereinstimmend von der völkerrechtsfreundlichen Regel der automatischen Adoption des Völkervertragsrechts im

<sup>15</sup> S StGH, E vom 30.05.1942, in: Rechenschafts-Bericht der Fürstlichen Regierung an den hohen Landtag für das Jahr 1942, S 55 [59].; a.A. wohl Seeger, Erich, Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich Liechtenstein, EuGRZ 1981, 656 [657].

<sup>16</sup> S aber auch Seeger, EuGRZ 1981, 656 [657], der nur Art 16 III LV als subjektives Recht einstuft, im Blick auf Art 17 II LV dagegen lediglich von einer «Zielnorm» spricht.

<sup>17</sup> S zB VfSlg. 1324/1930; 5800/1968; 7832/1976.

<sup>18</sup> S StGH 1978/16 – nicht veröffentlichte E vom 11.12.1978, S 6; jüngst auch StGH 1993/8 – (noch) unveröffentlichtes Urteil vom 21.06.1993, S 14; s aber auch StGH 1979/6 – E vom 11.12.1979, LES 1981, 114 [115]: Die Einräumung eines unbegrenzten Ermessens an die Verwaltung widerspreche Art 92 II; die dadurch entstehende Gefahr willkürlicher E stelle sich als Verletzung von Art 31 LV dar.

<sup>19</sup> S StGH 1989/16 und StGH 1990/3 (verbundene Rechtssachen), nicht veröffentlichtes Urteil vom 21.11.1990, S 14 f.

<sup>20</sup> S dazu etwa Müller, Jörg Paul, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie (1982) 23 ff – Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht über Art 2 I GG, der nach herrschender Doktrin umfassend die allgemeine Handlungsfreiheit garantiert, bereichsspezifische Weiterentwicklungen im Grundrechtsbereich; beispielhaft hierfür das «Recht auf informationelle Selbstbestimmung», das das BVerfG aus Art 2 I iVm Art 1 I herleitet, s BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>21</sup> S dazu auch Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [110 f] für Liechtenstein; Öhlinger, EuGRZ 1982, 216 [217] für Österreich.

<sup>22</sup> Allerdings verbleiben insoweit gewisse Zweifel. In StGH 1977/4 – nicht veröffentlichte E vom 19.12.1977, S 10, lässt der StGH die Prüfung offen, «ob es ein ungeschriebenes Recht auf Ehe» gibt.

<sup>23</sup> So StGH 1984/14 – Urteil vom 28.04.1986, LES 1987, 36 [38].

<sup>24</sup> S LGBl 1982/60.

<sup>25</sup> Zur liechtensteinischen Diskussion um die Ratifikation s Bericht der Regierung vom 01.06.1982 an den Hohen Landtag betreffend die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, das Protokoll Nr 2 zur Konvention vom 06.05.1963 und die Abänderung des G über den StGH vom 05.11.1955 (im folgenden abgekürzt: Bericht der Regierung); Wille/Beck, in: LPS 10 (1984) 227 [230 f, 234 ff].

<sup>26</sup> S Häberle, Peter, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261 ff.

<sup>27</sup> Franz Gschnitzer, Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates, in: GS für Ludvig Marxer (1963) 52.

innerstaatlichen Bereich aus.<sup>28</sup> Danach erlangt, eine entsprechende Intention der fraglichen Regelung vorausgesetzt, ein vom Landtag formell ordnungsgemäss genehmigter und vom Fürsten ratifizierter Staatsvertrag automatisch zusammen mit der völkerrechtlichen auch innerstaatliche Wirkung. Dies gilt zB für die Grundrechtsgewährleistungen der Art 2–14 EMRK. Einige dieser Vorschriften (s zB Art 5 Abs 4, 6 Abs 1, 13) bedürfen eines «mediatisierenden» Tätigwerdens des Gesetzgebers, bevor sie innerstaatlich durchgeführt werden können. Überwiegend enthalten die genannten Gewährleistungen jedoch unmittelbar geltende (self-executing) Vorschriften.<sup>29</sup> Die materiellen Grundrechtsgarantien der EMRK werden – in Parallele zur Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts –<sup>30</sup> vom StGH, der gemäss Art 23 Abs 1 lit b StGHG auch über Beschwerden wegen Verletzung der EMRK-Rechte entscheidet, denn auch in stRsp unmittelbar angewandt.

Die automatische innerstaatliche Geltung der EMRK bewirkt naturgemäss eine Einwirkung der Strassburger Spruchpraxis auf die Liechtensteinische Rechtsordnung. Oder, wie G. Batliner es plastisch formuliert hat: «Liechtenstein heiratet die Rechtsprechung mit. Wenn die EMRK selbst ein «living instrument» ist, das sich in der Auslegung und Anwendung der Strassburger Organe entfaltet, so folgt ihm gleichsam die innerstaatliche Anwendung».<sup>31</sup>

#### b) Zum innerstaatlichen Geltungsrang der EMRK-Grundrechte

Nicht endgültig geklärt ist die Frage, auf welcher Stufe innerhalb der liechtensteinischen Normenhierarchie die seit dem 8. September 1982 als Landesrecht geltende EMRK steht.<sup>32</sup> Die Landesverfassung selbst gibt insoweit keine explizite Auskunft. Der Bericht der Regierung vom 1. Juni 1982 ging davon aus, dass die EMRK mindestens auf Gesetzesstufe steht, hielt es aber nicht für empfehlenswert, ihr Verfassungsrang zuzubilligen.<sup>33</sup> Letzteres ist in Österreich durch Art II Z 7 BVG vom 4. März 1964 (Österreichisches Bundesgesetzblatt Nr 59) geschehen.<sup>34</sup>

Die Abweichung vom das Völkerrecht beherrschenden Grundsatz des Interventionsverbotes, welche die EMRK mit der unmittelbaren normativen Gewährleistung von Individualrechten bezweckte, beruht ausschliesslich auf der Vertragsgewalt der beteiligten Staaten.<sup>35</sup> Ein et-

waiger Verfassungsrang der EMRK könnte deshalb wohl nur durch ausdrückliche Anordnung des Verfassungsgeetzgebers bestimmt werden.<sup>36</sup> Es bleibt aber die Frage, in welchem Stufenverhältnis die EMRK zum einfachen nationalen Recht steht. Nach allgemeinen Regeln kommt der EMRK nur Gesetzesrang zu.<sup>37</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland entspricht dies der herrschenden Auffassung,<sup>38</sup> und auch das schweizerische Bundesgericht scheint hiervon auszugehen.<sup>39</sup> Demgegenüber billigt die herrschende Doktrin in der Schweiz der EMRK Übergesetzesrang zu.<sup>40</sup>

Die Frage ist von praktischer Bedeutung im Blick auf späteres (jüngeres) konventionswidriges Recht. Auch wenn ein Teil der sich insoweit ergebenden Konfliktfälle im Wege einer harmonisierenden, völkerrechtsfreundlichen Auslegung gelöst zu werden vermag,<sup>41</sup> muss doch auch der «Ernstfall» bedacht werden. Wegen der besonderen völkerrechtlichen Qualität der EMRK wird man im Ergebnis – trotz ihres grundsätzlich lediglich einfachrechtlichen Ranges innerhalb der liechtensteinischen Rechtsordnung – davon ausgehen müssen, dass ein späteres Gesetz die EMRK nicht wird derogieren können.<sup>42</sup>

#### c) Die liechtensteinischen Vorbehalte

Liechtenstein ist neben Portugal derjenige Mitgliedstaat, der die meisten Vorbehalte zur EMRK formuliert hat. Diese nach Massgabe von Art 64 EMRK erklärten Vorbehalte<sup>43</sup> betreffen Art 2 (Notwehr), Art 6 (Öffentlichkeit des Verfahrens und der Urteilsverkündung) sowie – gleich in dreifacher Hinsicht – Art 8 (Homosexualität, Stellung der nichtehelichen Kinder und Familiennachzug). Insoweit ist die EMRK weder völkerrechtlich bindend noch geltendes nationales Recht.<sup>44</sup>

Diese Praxis ist zwar als «ganz besonders fragwürdig» kritisiert worden,<sup>45</sup> dürfte aber keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen.<sup>46</sup> Die verbindliche

<sup>28</sup> S dazu die – weitgehend von Wildhaber, Luzius, verfasste – Postulatsbeantwortung vom 17.11.1981, die der Landtag ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen hat; s Landtags-Protokoll 1981 IV 1189; vgl auch Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 2 [146].

<sup>29</sup> S Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [146]; ferner Wille/Beck, in: LPS 10 (1984) 227 [247].

<sup>30</sup> Dazu aus neuerer Zeit Villiger, Mark E., Die europäische Menschenrechtskonvention und die schweizerische Rechtsordnung, EuGRZ 1991, 81 [83 f] mwN.

<sup>31</sup> In: LPS 14 (1990) 92 [147 f].

<sup>32</sup> Zu den einzelnen vertretenen Positionen s Wille / Beck, in: LPS 10 (1984) 227 [246 ff]; Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [149].

<sup>33</sup> S Bericht der Regierung 25 f.

<sup>34</sup> Einen Überblick über den Geltungsrang der EMRK in den Vertragsstaaten gibt Schmid, Bernhard, Rang und Geltung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3.11.1950 in den Vertragsstaaten (Diss. Basel 1984); s ferner Stern, Klaus, Staatsrecht III/1 (1988) 278 f.

<sup>35</sup> S auch Stern, Staatsrecht III/1, 278.

<sup>36</sup> S auch Villiger, EuGRZ 1991, 81 [83].

<sup>37</sup> So für die Bundesrepublik Deutschland, Italien und das Fürstentum Liechtenstein auch Villiger, EuGRZ 1991, 81 [82 m Fn 11]; gegen Verfassungsrang der EMRK in Liechtenstein auch Winkler/Raschauer, LJZ 1991, 119 [126].

<sup>38</sup> S nur BVerfGE 1, 396 [411]; 30, 272 [284 f] sowie Stern, Staatsrecht III/1, S 278 mwN.

<sup>39</sup> S BGE 111 I b 71 E 3; Villiger, EuGRZ 1991, 81 [82]; andere Einschätzungen der Judikatur des Bundesgerichts bei Müller, Jörg Paul, Elemente (1982) 177.

<sup>40</sup> S etwa Wildhaber, Luzius, Verfassungsrang der Europäischen Konvention für Menschenrechte in der Schweiz?, ZBJV 105 (1969) 250 [261]; Schmid, Bernhard, Rang und Geltung 139 f; Haefliger, Arthur, Die Hierarchie von Verfassungsnormen und ihre Funktion beim Schutz der Menschenrechte, EuGRZ 1990, 474 [480].

<sup>41</sup> Vgl etwa BGE 94 I 678.

<sup>42</sup> So für die Rechtslage der Bundesrepublik Deutschland etwa Stern, Staatsrecht III/1, 278 mwN; für Übergesetzesrang plädieren Wille / Beck, in: LPS 10 (1984) 227 [247 f]; eher für Verfassungsrang wohl Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [150].

<sup>43</sup> S LGBl 1986/60; ferner Bericht der Regierung, Anhang I.

<sup>44</sup> S auch Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [150 f].

<sup>45</sup> So Frowein, Jochen A., in: Frowein / Peukert, Kommentar zur EMRK, Einleitung N 487 f.

Entscheidung hierüber treffen allerdings die EMRK-Organe.<sup>47</sup> Im übrigen bleibt anzumerken, dass das Fürstentum Liechtenstein seit der Ratifikation der EMRK im Jahre 1982 seine Rechtsordnung in zahlreichen Bereichen dem EMRK-Standard angepasst hat. Deshalb – so forderte mit Nachdruck schon vor Jahren G. Batliner – könnte ein Grossteil der Vorbehalte zurückgenommen und auch einige der Zusatzprotokolle zur EMRK ratifiziert werden.<sup>48</sup> Nach Mitteilung des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten von Ende Juli 1993 hat Liechtenstein inzwischen die Zusatzprotokolle Nr 2, 3, 5, 6 und 8 ratifiziert.

### 3. Zur Verwobenheit der beiden Grundrechtsebenen

Bereits vor Inkrafttreten der EMRK für Liechtenstein hat der StGH eine gewisse Ausstrahlungswirkung der Konventionsrechte angenommen: In Zweifelsfällen könnten die Grundrechte der FL-Verfassung «so gedeutet werden, dass ihr Gehalt dem durch die EMRK geforderten Mindeststandard entspricht».<sup>49</sup> Auch auf nicht ratifizierte Zusatzprotokolle nimmt der StGH gelegentlich Bezug.<sup>50</sup>

Namentlich die zum Teil weitgehende Parallellität der sachlichen Gewährleistungsbereiche der Grundrechte der FL-Verfassung einerseits und der Konventionsrechte andererseits ermöglicht grundsätzlich eine gegenseitig befruchtende Wechselwirkung.<sup>51</sup> Im einzelnen erweist sich die Relation beider Grundrechtsebenen aber als komplexes Beziehungsgeflecht. Dieses lässt sich mit dem Bild zweier sich teilweise überschneidender Kreise darstellen: zum einen existieren Bereiche, in denen die liechtensteinische Landesverfassung einen so umfassenden Schutz gewährleistet, dass die entsprechenden Konventionsgarantien daneben vernachlässigt werden können. Für diesen Fall untersagt Art 60 EMRK es, die Bestimmungen der Konvention als Beschränkung oder Minderung der im innerstaatlichen Recht der Vertragsstaaten verankerten Grundfreiheiten auszulegen. Zum zweiten können sich die sachlichen Gewährleistungsbereiche von Konventionsrechten und nationalen Grundrechten decken. Zum dritten können schliesslich EMRK-Garantien in einzelnen Punkten über das hinausgehen, was die LV gewährleistet.<sup>52</sup>

Der StGH löst die skizzierte Rechtsquellenkonkurrenz in unterschiedlicher Weise:<sup>53</sup>

- In den meisten Fällen geht der StGH explizit oder implizit davon aus, dass die Konventionsrechte keinen weitergehenden Schutz bewirken als die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte der Landesverfassung.<sup>54</sup>
- Gelegentlich erweckt der StGH den Eindruck, als komme den EMRK-Grundrechten nur subsidiäre Bedeutung zu.<sup>55</sup>
- Nicht selten benutzt der StGH die EMRK als Interpretationshilfe, wenn er nationale Grundrechtsgewährleistungen «im Lichte der EMRK» auslegt.<sup>56</sup>
- Dies gilt vor allem für einen in der Praxis bedeutsamen Fall der Einwirkung der EMRK auf die liechtensteinische Rechtsordnung. Sie betrifft den personellen Geltungsbereich der Grundrechte. Zahlreiche noch 1981 als Landesbürger-Grundrechte interpretierte Gewährleistungen sind vom StGH in der Folgezeit als Menschenrechte, auf die sich auch Ausländer berufen können, gedeutet worden. Darauf ist an anderer Stelle zurückzukommen.<sup>57</sup>
- Schliesslich erweist sich die normative Direktionskraft der Konventionsbestimmungen im Blick auf die Grundrechtsschranken Klauseln der liechtensteinischen Verfassung. Die in der Regel allgemein gefassten einfachen Gesetzesvorbehalte der Landesverfassung werden durch die qualitativen Schrankenregelungen der EMRK materiell überlagert.<sup>58</sup>

### 4. Das EWR-Abkommen und seine Auswirkungen auf die liechtensteinische Rechtsordnung – ein kurzer Ausblick

In absehbarer Zeit dürfte sich die «Europäisierung» der liechtensteinischen Rechtsordnung<sup>59</sup> nochmals entscheidend beschleunigen, nachdem das am 02.05.1992 in Porto unterzeichnete Abkommen über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes in Liechtenstein durch

<sup>46</sup> Dazu Westerdiek, Claudia, Die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1983, 549 ff.

<sup>47</sup> S Urteil Belios, GH 132, 24 (§ 50).

<sup>48</sup> S Batliner, Gerard aaO 153.

<sup>49</sup> So StGH 1977/4 – nicht veröffentlichte E vom 19.12.1977, S 10; s ferner StGH 1978/12 – nicht veröffentlichte E vom 11.12.1978, S 17.

<sup>50</sup> S zB StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 [5]; StGH 1988/20 – Urteil vom 27.04.1989, LES 1989, 125 [129].

<sup>51</sup> S Wille/Beck, in: LPS 10 (1984) 227 [248] unter Bezugnahme auf Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR NF 98 (1979) II 277 [371]; aus österreichischer Sicht vgl etwa Berka, Walter, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die österreichische Grundrechtstradition, ÖJZ 1979, 365 ff und 428 ff.

<sup>52</sup> Vgl hierzu aus schweizerischer Sicht Müller, Jörg Paul, Elemente, 178 und 181.

<sup>53</sup> Zur teilweise vergleichbaren Praxis des schweizerischen Bundesgerichts s Müller, Jörg Paul, Elemente, 179 f; für Österreich vgl etwa Berka, ÖJZ 1979, 428 [429 ff].

<sup>54</sup> So zB StGH 1982/31 – Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, 105; StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 [5] und StGH 1987/23 – Urteil vom 03.05.1988, LES 1988, 138 [139] betreffend den «nulla poena»-Grundsatz: «kein neues Recht geschaffen»; StGH 1984/11 – Urteil vom 04.04.1985, LES 1986, 63 [67]: «gleiche Rechte» in bezug auf Art 33 LV und Art 6 EMRK; StGH 1989/5 – Urteil vom 03.11.1989, LES 90, 48 [51 ff]; StGH 1989/14 – Urteil vom 31.05.1990, LES 1992, 1 [3].

<sup>55</sup> S StGH 1988/15 – Urteil vom 28.04.1989, LES 1989, 108 [113]: «allenfalls ergänzend».

<sup>56</sup> So zB StGH 1990/7 – Urteil vom 21.11.1990, LES 1992, 10 [11]; s ferner etwa StGH 1990/17 – Urteil vom 29.10.1991, LES 1992, 12 [17 ff]; s auch schon StGH 1977/4 – nicht veröffentlichte E vom 19.12.1977, S 10.

<sup>57</sup> S unten 2.

<sup>58</sup> Auch dazu s noch unten.

<sup>59</sup> Zur Bedeutung des Europäischen Integrationsprozesses für Liechtenstein s etwa Gyger, Walter Bruno, Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft (1975); Bruha, Thomas, Liechtenstein im Europäischen Integrationsprozess, in: Geiger / Waschkühn (Hg), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz. LPS 14 (1990) 181 ff.

die Volksabstimmungen vom 11./13. Dezember 1992 und 7./9. April 1995 gebilligt worden ist. Abgesehen vom grossen institutionellen Reformdruck, dem die durch Ressourcenknappheit geprägten politischen Strukturen Liechtensteins ausgesetzt sein werden, wird das Inkrafttreten des EWR-Vertrages<sup>60</sup> vor allem auch die Handlungsbedingungen der Bürger und Wirtschaftsakteure konstitutionell verändern.<sup>61</sup> Der geltend gemachte Vorranganspruch des EWR-Rechts gegenüber nationalem Recht<sup>62</sup> wird weitreichende Folgen haben: Niederlassungs-, Dienstleistungs-, Kapitalverkehrsfreiheit sowie die Gewährleistung der Arbeitnehmer- und der allgemeinen Freizügigkeit werden eine personelle und funktionelle Ausweitung grundrechtlicher Garantien bewirken. Namentlich für die Finanzdienstleistungsberufe<sup>63</sup> und im Grundstücksverkehrsbereich werden sich zahlreiche tiefgreifende Veränderungsprozesse ergeben.

## II. Der StGH als «Hüter der Grundrechte»: Selbstverständnis und Verfassungsverständnis

### 1. Allgemeines

Wendet man sich der Frage zu, welche grundsätzliche Bedeutung bzw welche normativen Funktionen Grundrechte in der Alltagspraxis einer Rechtsordnung entfalten (können), so lässt sich dies nicht allein mit dem Verweis auf den – je unterschiedlich entwickelten – (geschriebenen) Grundrechtskatalog beantworten. Ganz entscheidend kommt es vielmehr darauf an, inwieweit das primär dazu berufene Organ, also in der Regel eine verfassungsgerichtliche Instanz, den Grundrechten im richterlichen Konkretisierungsprozeß Geltung verschafft. MaW: Das Selbstverständnis des Verfassungsgerichts hinsichtlich seiner Rolle im Gefüge der Staatsfunktionen und sein grundsätzliches Verfassungs- und Grundrechtsverständnis prägen ganz massgeblich die «reale» Grundrechtsordnung.<sup>64</sup>

Einen anschaulichen Beleg dafür, wie unterschiedlich ein Rechtsproblem trotz vergleichbarer normativer Ausgangslage entschieden werden kann, wenn die zugrundeliegenden Verfassungs- und Rollenverständnisse der Entscheidungsinstanzen differieren, liefern die gegensätzlichen Judikate des österreichischen VfGH einerseits und des deutschen Bundesverfassungsgerichts anderer-

seits zur Abtreibungsfrage.<sup>65</sup> Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Rsp des StGH zu den Grundrechten, so lässt sich folgendes feststellen: Will man die Selbst einschätzung des StGH zu seiner Rolle im Gefüge der Staatsfunktionen<sup>66</sup> kurz skizzieren, so wird man dem liechtensteinischen Verfassungsgericht in der Tendenz eine eher zurückhaltende Rollenzuschreibung attestieren können. Dieses Bild vermitteln sowohl die wenigen Stellungnahmen des StGH zu seiner Funktion als auch – implizit – die Grundrechtsjudikatur in ihrer Gesamtheit. Zwar versteht sich der StGH ausdrücklich als «Hüter der Verfassung».<sup>67</sup> Er hält es dementsprechend für angebracht, wichtige legislatorische Reformprojekte auch dann ausführlich und kritisch zu kommentieren, wenn er der eingeleiteten Verfassungsbeschwerde von vornherein die Berechtigung abspricht.<sup>68</sup> Hier wird deutlich, dass der StGH mit seinen Entscheidungen gelegentlich durchaus dezidiert eine Klärungsfunktion zur Geltung bringen will. Auf der gleichen Linie liegt es, wenn das Gericht sich die Möglichkeit der inhaltlichen Stellungnahme durch eine grosszügige Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen eröffnet.<sup>69</sup>

Auf der anderen Seite sieht sich der StGH indes auch als Hüter der Verfassung eingebunden «in die im positiven Recht verankerten Aufgaben der Rechtsprechung». Er lehnt es demzufolge kategorisch ab, «Seismograph im Kampf ums Recht und im Wandel der Staatsauffassung zu sein».<sup>70</sup> MaW: Ungeachtet seiner Stellung als Verfassungsorgan versteht sich der StGH bewusst als Gericht.<sup>71</sup> Die Verfassungsorganqualität wird nicht umgemünzt in einen besonderen Kompetenztitel bzw in einen politischen Mehrwert.<sup>72</sup> Der StGH ist oberstes Jurisdiktionsorgan, das anhand der Verfassung Recht spricht, nicht aber übt er funktionell Gesetzgebung aus.<sup>73</sup> Gerade diesen letzten Aspekt hebt der StGH immer wieder hervor. Rechtsetzung und Rechtsfortbildung seien vorrangig Sache der Legislative.<sup>74</sup> Der StGH könne sich «nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen». Und im Blick auf die in

<sup>60</sup> Dazu vor allem Bruha, Thomas / Büchel, Markus, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1992, 2 ff; aus österreichischer Sicht s Hummer, Waldemar, Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, EuZW 1992, 361 ff.

<sup>61</sup> Zu dieser doppelten, auf die «zwei Seiten» des Staates (als «Markt- und «Republik») bezogenen Auswirkung des EWR-Abkommens s Bruha / Büchel, LJZ 1992, 1 [4 ff] unter Bezugnahme auf die Differenzierung bei Thürer, Daniel, Der Verfassungsstaat als Glied der Europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991) 97 [113 ff].

<sup>62</sup> S Bruha/Büchel aaO 3; Batliner, Gerard, in: LPS 16 (1992) 281 [298 Fn 43]. – «Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von EWR-Rechts aus österreichischer Sicht den gleichlautenden Aufsatz von Reinisch, August, ZfRV 1993, 11 ff.

<sup>63</sup> Dazu Baudenbacher, Carl, Der Finanzplatz Liechtenstein im EWR: Rechtliche und rechtspolitische Aspekte, LJZ 1992, 45 ff.

<sup>64</sup> Näher hierzu Höfling, Grundrechtsordnung, 39 ff.

<sup>65</sup> Vgl BVerfGE 39, 1 ff einerseits und öVerfGH, JBl 1975, 310 ff andererseits.

<sup>66</sup> Dazu s vor allem die Berichte von Korinek, Karl / Müller, Jörg Paul, und Schlaich, Klaus: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1981) 7 ff, 53 ff und 99 ff; zum Problemkreis s ferner die VII. Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte zum Thema «Die Verfassungsrechtssprechung im Rahmen der staatlichen Funktionen» und die dazu gehaltenen Landesberichte, EuGRZ 1988, 193 ff.

<sup>67</sup> So StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 ff [3].

<sup>68</sup> S StGH 1990/15 – Urteil vom 02.05.1991, LES 1991, 77 [78 ff].

<sup>69</sup> Beispielhaft StGH 1990/16 – Urteil vom 02.05.1991, LES 1991, 81 [82].

<sup>70</sup> StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 [3 ff].

<sup>71</sup> S aber auch die Formulierung in StGH 1982/37 – Urteil vom 1.12.1982, LES 1983, 112 [113]: «auch Gericht im weiteren Sinne».

<sup>72</sup> Kritisch gegenüber der politischen Abstinenz des StGH, die die gesellschaftliche Selbstregulierung eher behindere, Waschkuhn, LJZ 1991, 38 [44].

<sup>73</sup> Vgl zu dieser Diskussion im Blick auf das deutsche Bundesverfassungsgericht etwa Schlaich, Bundesverfassungsgericht, N 25 ff mwN.

<sup>74</sup> So zB StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 [4]; StGH 1988/16 – Urteil vom 28.04.1989, LES 1989, 115 ff.

der liechtensteinischen Rechtsordnung zum damaligen Zeitpunkt (Ende 1977) noch völlig unzureichend verwirklichte Gleichberechtigung von Mann und Frau: «Es ginge zu weit und überschritte die ihm (sc. Staatsgerichtshof) durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Kompetenzen, wenn er sämtliche heute bestehenden Ungleichheiten rundweg als gleichheits- und verfassungswidrig bezeichnen wollte».<sup>75</sup>

Dem eher restriktiv geprägten Rollenverständnis entsprach lange Zeit auch ein defensiv-»konservatives« Verfassungs- und Grundrechtsverständnis. Doch lässt sich seit den 80er Jahren ein deutlicher Wandel erkennen. Nunmehr hebt der StGH hervor, in den letzten Jahrzehnten habe sich «das Verfassungsverständnis namentlich im Grundrechtsbereich weiterentwickelt und zum Teil geändert».<sup>76</sup>

## 2. Insbesondere zur freiheitsakzentuierenden Neuorientierung der Grundrechtsjudikatur

Der angedeutete Wandel lässt sich klar ausmachen im grundsätzlichen dogmatischen Zugriff des StGH auf einen Grundrechtsfall:<sup>77</sup>

Für die ältere Rsp war eine Konzeption charakteristisch, die die grundrechtlichen Gewährleistungen gleichsam von ihren gesetzlichen Einschränkungen her definierte. Ohne nähere Reflexion über die Legitimität der gesetzlichen Einschränkungen wurden zahlreiche Verkürzungen grundrechtlicher Freiheitspositionen für zulässig erklärt.<sup>78</sup> Oft genug wurden einfachgesetzliche Reglementierungen von Freiheitssphären als gültige Umschreibungen grundrechtlicher Schutzbereiche missverstanden. Erst in den 80er Jahren setzte sich ein einschneidender Wandel durch, der die bis dahin *prädominante Schrankenperspektive* zugunsten eines stärker freiheitsakzentuierenden Kontrollmassstabes aufgab. Insbesondere die Entscheidungen zur Zwangsmitgliedschaft in der Gewerbegeossenschaft markieren den entscheidenden Einschnitt in der verfassungsgerichtlichen Judikatur. Die blosse Existenz einschlägiger Staatsaufgaben-normen – zB Art 14, 19, 20, 27 Abs 2 der Verfassung – legitimiert nun nicht mehr automatisch grundrechtsbeschränkende Eingriffe. Der StGH qualifiziert diese als lediglich programmatische Normen, die zwar für die Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen durchaus bedeutsam sein könnten, welche aber nicht generell den Staat ermächtigen, in den genannten Bereichen von den Grundrechtsvorschriften abzugehen.<sup>79</sup> «Wenn der Staat die Wohlfahrt und die wirtschaftlichen Interessen des Volkes fördern (Art 14 LV), die Arbeitnehmer schützen (Art 19 LV) und Gewerbe und Industrie zur Hebung der Erwerbsfähigkeit und zur Pflege seiner wirtschaftlichen

Interessen fördern soll (Art 20 LV) oder wenn er durch Gesetz öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen errichten kann (Art 78 Abs 4 LV), so hat er bei diesen Tätigkeiten die Grundrechte zu respektieren . . . ».<sup>80</sup> Andernfalls «wären die Grundrechte der Verfassung rein programmatische Normen, über die der Gesetzgeber frei verfügen könnte».<sup>81</sup> Hier wird deutlich, dass der StGH nunmehr die Schrankenvorbehalte von den – vorgegebenen – tatbestandlichen Gewährleistungen her interpretiert und damit die dogmatisch zwingende Rangfolge von vorrangigem Grundrechtstatbestand und rechtfertigungsbedürftigem hoheitlichen Eingriff anerkennt.<sup>82</sup>

Erst mit dem in den 80er Jahren vollzogenen Perspektivenwechsel hinsichtlich des dogmatischen Verhältnisses zwischen grundrechtlicher Gewährleistung und Grundrechtseingriff gewinnt die Rsp des StGH auch im Bereich der Schrankenschranken deutlich an rechtsstaatlichen, das heisst freiheitsakzentuierenden Konturen.<sup>83</sup> Zuvor finden sich nur vereinzelt Bemerkungen zu den materiellen Anforderungen an hoheitliche Ingerenzen in grundrechtliche Schutzbereiche. In einer Entscheidung zum in Art 32 Abs 1 LV garantierten Schriftgeheimnis verlangt der StGH beispielsweise ein vernünftiges Verhältnis zwischen Massnahmезweck und Eingriffsmittel. Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folge ein Verbot des Übermasses behördlicher Tätigkeit.<sup>84</sup> In seiner neueren Judikatur hebt der StGH hervor, dass es sich bei den Kriterien des überwiegenden öffentlichen Interesses, des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Kerngehaltsgarantie «um die in der schweizerischen und auch der deutschen Lehre und Rechtsprechung generell anerkannten Prüfungsmaximen für die Beurteilung der Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen» handele.<sup>85</sup>

Die einschlägige Judikatur des StGH entwickelt sich dabei eher zaghaft. Zunächst ist mehr formelhaft vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Rede.<sup>86</sup> Grundsätzlichere Ausführungen finden sich erst in den Entscheidungen des StGH zur Zwangsmitgliedschaft in der Gewerbegeossenschaft. In seinem Urteil vom 2. Mai 1988 stellt das Gericht klar, dass auch grundsätzlich zulässige Freiheitsbeschränkungen «geeignet, erforderlich und zumutbar sein» müssen, wobei er allerdings in der Beurteilung dieser Fragen dem Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum politischer Gestaltungsfreiheit zubilligt.<sup>87</sup>

Indes ist nicht zu verkennen, dass die praktischen Auswirkungen der gewandelten Grundrechtsjudikatur bislang gering geblieben sind. Dabei könnte sich insbeson-

<sup>75</sup> StGH 1977/4 – nicht veröffentlichte E vom 19.12.1977, S 9.

<sup>76</sup> StGH 1986/11 nicht veröffentlichtes Urteil vom 05.05.87, S 67 f.

<sup>77</sup> Ausführlich hierzu Höfling (Fn 3, S 79 ff).

<sup>78</sup> S hierzu – speziell im Blick auf die Handels- und Gewerbebefreiheit – Höfling, LJZ 1992, 82 [85].

<sup>79</sup> In diesem letzteren Sinne aber noch das Gutachten des StGH vom 27.03.1957, ELG 1955–1961, 118 [119].

<sup>80</sup> So StGH 1985/11 – nicht veröffentlichtes Urteil vom 05.05.1987, S 7.

<sup>81</sup> AaO 5.

<sup>82</sup> S auch Höfling, LJZ 1992, 82 [86].

<sup>83</sup> S auch Höfling, LJZ 1992, 82 [86].

<sup>84</sup> S StGH 1977/8 – E vom 21.11.1977, LES 1981, 48 [52]; zuvor finden sich entsprechende Überlegungen im Rahmen der Judikatur zum Grundverkehrsrecht, s zB StGH 1973/1 – nicht veröffentlichte E vom 26.03.1973, S 7 f.

<sup>85</sup> StGH 1989/3 – Urteil vom 03.11.1989, LES 1990, 45 [47].

<sup>86</sup> S beispielhaft StGH 1977/8 – E vom 21.11.1977, LES 1981, 48 [52].

<sup>87</sup> S StGH 1985/11 – Urteil vom 02.05.1988, LES 1988, 94 [99 f].

dere eine konsequente verfassungsgerichtliche Kontrolle hoheitlicher Massnahmen am Kriterium der Erforderlichkeit als besonders grundrechtseffektiver erweisen.<sup>88</sup> Dies zeigt sich ganz deutlich in der Entscheidung des StGH zum kategorischen Ausschluss juristischer Personen von der Tätigkeit der Stellenvermittlung durch Art 5 Abs 1 Satz 2 des Gesetzes vom 9.9.1960 über die Dienst- und Stellenvermittlung.<sup>89</sup> Im vergleichenden Blick auf Art 17 des Gewerbegesetzes vom 10.12.1969 (LGBL 1970/21) und Art 32, 32a des Gesetzes über die Rechtsanwälte, Rechtsagenten, Treuhänder, Buchprüfer und Patentanwälte (RAG) vom 13.11.1968 (LGBL 1968/33) hebt der StGH hervor, dass auch durch weniger einschneidende Massnahmen in genügender Weise sichergestellt werden könne, dass keine unqualifizierten Personen im beschwerdegegenständlichen Gewerbe tätig werden könnten. Er hält deshalb eine Regelung für juristische Personen für naheliegend, wonach diesen die Konzession dann zu erteilen sei, wenn sie selbst die sachlichen Voraussetzungen und ihre Geschäftsführer sowie allfällige weitere Angestellte die geforderten persönlichen Voraussetzungen erfüllten. «Im Lichte dieser Erwägungen erweist sich demnach der Ausschluss von juristischen Personen vom Stellenvermittlungsgewerbe als nicht erforderlich und damit unverhältnismässig. Der Gefahr von Missbräuchen infolge Zulassung juristischer Personen in diesem Gewerbe kann ... durch weit weniger einschneidende Vorschriften begegnet werden».<sup>90</sup> Resümierend lässt sich festhalten: Der StGH hat ähnlich wie der österreichische VfGH – verspätet Anschluss gefunden an das Prüfungssystem, welches das schweizerische Bundesgericht ebenso wie das deutsche Bundesverfassungsgericht praktiziert und das auch in der Spruchpraxis der EKMR und des EGMR<sup>91</sup> immer grössere Bedeutung erlangt hat. Gemeinsame Bauelemente einer Grundrechtsdogmatik des deutschsprachigen, ja des europäischen Raumes gewinnen ganz deutlich an Konturen.

### III. Grundrechtsfunktionen

#### 1. Grundsätzliche Doppelfunktion der Grundrechte

Grundrechte als Verfassungsrechtssätze mit unmittelbarem Geltungsanspruch enthalten zwei fundamentale Bedeutungsschichten<sup>92</sup>, nämlich die historisch ältere Schicht, welche subjektive Rechtspositionen des einzelnen gewährleistet, und die – ebenfalls weit zurückreichende – objektiv-rechtliche Schicht. Mögen auch die

einzelnen normativen Gehalte der letztgenannten Grundrechtsebene bis heute noch mit zahlreichen Zweifeln behaftet sein,<sup>93</sup> so besteht doch über die grundsätzliche Doppelfunktion bzw. Zweischichtigkeit der Grundrechte weitestgehend Konsens. In diesem Doppelcharakter kommt die traditionelle Zielbestimmung der Grundrechte zum Ausdruck, sowohl die personal-individuelle Sphäre des Individuums zu schützen und zugleich das Fundament des Staates zu bilden.<sup>94</sup>

#### 2. Subjektive Grundrechtsgehalte

Die Rechtsqualität der Grundrechte als subjektive Rechte steht heute ausser Frage.<sup>95</sup> Mit Selbstverständlichkeit ist denn auch der StGH immer wieder vom Charakter der Grundrechte als Individualrecht ausgegangen.<sup>96</sup> Ja: Der StGH definiert die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte der LV geradezu als subjektive Rechte aufgrund einer Norm in Verfassungsrang.<sup>97</sup>

Versucht man im Blick auf die prägende Jellineksche Staatslehre<sup>98</sup> eine Einteilung der Grundrechte als subjektive Rechte nach ihrer rechtstechnischen Struktur, so lassen sich drei zentrale Grundrechtsgehalte unterscheiden:<sup>99</sup>

- Grundrechte als Abwehrrechte,
- Grundrechte als Leistungsrechte,
- Grundrechte als Bewirkungsrechte.

##### a) Grundrechte als Abwehrrechte

Besonders eng mit der Anerkennung grundrechtlicher Subjektivität verknüpft ist die abwehrrechtliche Konzeption, die auf die wohl immer noch wichtigste Grundrechtsfunktion verweist.<sup>100</sup> Ihrem rechtstechnisch-konstruktivem Gehalt nach sind Abwehrrechte durch Grundrechtsbestimmungen gesicherte subjektive Rechtspositionen, deren Beeinträchtigung durch die Staatsgewalt verboten ist und die durch negatorische Ansprüche der

<sup>88</sup> S auch – im Blick auf die Handels- und Gewerbebefreiheit – Höfling, LJZ 1992, 82 [88].

<sup>89</sup> DStVG, LGBL 1960/20.

<sup>90</sup> StGH 1989/3 – Urteil vom 3.11.1989, LES 1990, 45 [48].

<sup>91</sup> S dazu beispielsweise Hailbronner, Kay, Die Einschränkung von Grundrechten in einer demokratischen Gesellschaft. Zu den Schrankenvorbehalten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Festschrift für Hermann Mosler (1983) 369 ff; Berka, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 37 (1986) 71 ff; Engel, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 37 (1986) 261 ff – Zur Judikatur des EuGH s zB Pollak, Verhältnismässigkeitsprinzip, 34 ff und 121 ff.

<sup>92</sup> Dazu Hesse, Verfassungsrecht, N 279.

<sup>93</sup> S noch dazu unten 4.

<sup>94</sup> S Müller, Jörg Paul, Zur sog. subjektiv- und objektiv-rechtlichen Bedeutung der Grundrechte, Der Staat 29 (1990) 33 ff; Müller, Jörg Paul, Elemente, 5 f; Rhinow, in: FS Huber, 427 [436 ff]; Saladin, Grundrechte im Wandel, 293; Loebenstein, EuGRZ 1985, 365 [377, 388]; Pernthaler, in: FS Klecatsky II 743 [755]; Stern, Klaus, Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V (1992) § 109 N 138 ff; Bleckmann, Staatsrecht II 259 ff; aus der Rsp des Bundesverfassungsgerichts s zB E 39, 1 [41]; 50, 290 [327]; 74, 297 [323].

<sup>95</sup> Zur dogmengeschichtlichen Entwicklung ausführlich Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 508 ff mwN.

<sup>96</sup> S zB StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [38]; StGH 1985/11 – Urteil vom 02.05.1988, LES 1988, 94 [101].

<sup>97</sup> StGH 1978/4 – E vom 12.07.1978, LES 1981, 1 [2]; s auch StGH 1978/16 – nicht veröffentlichte E vom 11.12.1978, S 6; ebenso der österreichische VfGH, s schon VfSlg. 723/1926; ferner etwa Öhlinger, EuGRZ 1982, 216 [218].

<sup>98</sup> Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, (2. Aufl. 1905) 87 ff; s auch Höfling (Fn 3) 49 f.

<sup>99</sup> Ähnlich Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 558 ff; Stern, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 109 N 41 ff.

<sup>100</sup> Schwabe, Jürgen, Probleme der Grundrechtsdogmatik (1977) 11; Schlink, Bernhard, Freiheit durch Eingriffsabwehr – Rekonstruktion der klassischen Grundrechtsfunktion, EuGRZ 1984, 457 ff; Lübke-Wolff, Gertrude, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte (1988).

Berechtigten gegen Verletzungen gesichert sind.<sup>101</sup> Wichtigster Schutzgegenstand der Abwehrrechte ist die Verhaltensfreiheit in einer Beliebigkeit des Verhaltenkönnens.<sup>102</sup> Daneben bilden Elemente der natürlichen Persönlichkeit «Leib und Leben», das Persönlichkeitsrecht einschliesslich seiner verselbständigten Teilbereiche (Wohnung, Briefgeheimnis usw) – und die Inhaberschaft an vermögensrechtlichen Berechtigungen (insbesondere Eigentum) Schutzobjekte der Abwehrrechte.<sup>103</sup>

## b) Grundrechte als Leistungsrechte

### (1) Überblick

Die Rechkataloge der Verfassungen haben von Anfang an, wenn auch nur vereinzelt, neben Abwehrrechten auch Bestimmungen enthalten, die die leistungsbezogene Dimension des Staat-Bürger-Verhältnisses zum Gegenstand hatten. Dabei ist der Begriff des Leistungsrechts weit zu fassen. Er umfasst alle Rechte auf eine positive Handlung des Staates und ist damit das terminologische Gegenstück zum Abwehrrecht. Die Skala der leistungsrechtlichen Ansprüche in diesem rechtstechnisch-formalen Sinne reicht von staatlichen Schutzhandlungen über die Statuierung von Organisations- und Verfahrensnormen bis hin zur Erbringung von Geld- und Sachleistungen.<sup>104</sup> Die letztgenannten kann man auch als Leistungsrechte im engeren Sinne, Teilhaberechte oder soziale Grundrechte<sup>105</sup> bezeichnen.<sup>106</sup>

Notwendige Voraussetzung leistungsrechtlicher Grundrechtsgehalte ist die Existenz objektiver Grundrechtsbestimmungen, welche dem Grundrechtsadressaten, dh dem Staat eine positive Handlungspflicht auferlegen.<sup>107</sup> Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt den Grundrechtskatalog der LV, so ist der Textbefund keineswegs unergründlich.

– Mehr oder weniger deutlich statuieren folgende Vorschriften einen Leistungsanspruch des einzelnen:

Art 32 Abs 3 1 LV (Anspruch auf Entschädigung wegen erlittener Straffhaft); Art 35 Abs 1 LV (Anspruch auf Schadloshaltung bei Enteignung); Art 37 Abs 2 1. Halbsatz LV (Anspruch der römisch-katholischen Kirche auf vollen Schutz des Staates); Art 43 Abs 2 LV (Anspruch auf Begründung einer Entscheidung);

– Ausserhalb des IV. Hauptstücks der Verfassung gehören zum einen Art 109<sup>bis</sup> Abs 1 LV (Amtshaftung), zum anderen grundrechtliche Gewährleistungen aus dem Bildungsbereich,<sup>108</sup> nämlich das Recht auf unentgeltlichen Elementarunterricht (Art 16 Abs 3 LV) und das Recht auf Stipendien zum Besuch höherer Schulen (Art 17 Abs 2 LV) hierhin.

– Der Anspruch auf rechtliches Gehör und allgemein auf ein rechtsstaatliches Verfahren ist ebenfalls in die Kategorie der Leistungsrechte einzuordnen.

– Bei einigen weiteren Grundrechtsbestimmungen lässt der Wortlaut – dass nämlich bestimmte Schutzgegenstände «gewährleistet» werden (so insbesondere Art 32 Abs 1, 34 Abs 1, 37 Abs 1 LV) – die Möglichkeit offen, insoweit staatliche Schutzverpflichtungen anzunehmen.<sup>109</sup>

– In hohem Masse umstritten ist schliesslich das Problem, ob über die genannten punktuellen Leistungsansprüche hinaus den abwehrrechtlich strukturierten Grundrechtsbestimmungen auf interpretativem Wege allgemein leistungsrechtliche Gehalte zuzuordnen sind. Die Rsp des StGH schweigt sich insoweit weitgehend aus. Nur gelegentlich wird die Frage kurz angesprochen und verneint.<sup>110</sup>

### (2) Insbesondere: Der Anspruch auf staatlichen Schutz

Der verbreiteten Skepsis – nicht nur des StGH – gegenüber interpretatorisch erschlossenen Leistungsrechten<sup>111</sup> wird man grundsätzlich zustimmen können. Wegen des bedrohten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers gilt dies namentlich im Blick auf die sogenannten originären Teilhaberechte. Etwas anderes gilt jedoch für den grundrechtlichen Anspruch auf staatlichen Schutz. Auch wenn dieser im Verfassungstext des Fürstentums Liechtenstein nur an einer Stelle, in Art 37 Abs 2 1. Halbsatz LV explizit statuiert ist, bestehen keine prinzipiellen Bedenken gegen eine darüber hinausgehende Anerkennung einer schutzrechtlichen Grundrechtsfunktion.<sup>112</sup> Sie lässt sich zurückverfolgen bis in die frühen Verfassungstexte Nordamerikas, in denen als klassische Garantie das

<sup>101</sup> S auch Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 621.

<sup>102</sup> Etwa Suhr, Dieter, Freiheit durch Geselligkeit, EuGRZ 1984, 529 [532]; Schwabe, Grundrechtsdogmatik, 14.

<sup>103</sup> Ausführlich hierzu Sachs aaO 622 ff.

<sup>104</sup> S zB Alexy, Theorie der Grundrechte, 402 f; Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 698 f, der allerdings auch noch negative Leistungsrechte anerkennt.

<sup>105</sup> Dazu etwa Wildhaber, Luzius, Soziale Grundrechte, in: Gedenkschrift für Max Imboden (1972) 371 ff; Müller, Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, (2. Aufl. 1981); Böckenförde, Ernst Wolfgang / Jekewitz, Jürgen / Ramm, Thilo (Hg), Soziale Grundrechte (1981); Isensee, Josef, Verfassung ohne soziale Grundrechte, Der Staat 19 (1980) 367 ff.

<sup>106</sup> Zur Problematik s neben den in der vorangegangenen Fn Genannten vor allem noch Friauf, Karl Heinrich, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, 674 ff; Häberle, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972) 43 ff; Martens, Wolfgang, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972) 7 ff – Zur Terminologie s Murswiek, Dietrich, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V (1992) § 112 N 5 ff.

<sup>107</sup> S auch Sachs aaO 706.

<sup>108</sup> Zu deren Grundrechtscharakter s oben; s ferner Seeger, EuGRZ 1981, 656 [657].

<sup>109</sup> Vgl auch Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 707.

<sup>110</sup> So zu Art 41 LV StGH, Gutachten vom 27.03.1957, ELG 1955–1961, 118 [120]; schroff ablehnend namentlich die ältere Judikatur des österreichischen VfGH, s etwa das Fristenlösungs-erkenntnis (VfSlg. 7400/1974) und das Universitätsorganisationsgesetz – Erkenntnis (VfSlg. 8136/1977).

<sup>111</sup> Dazu s etwa Stern, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 109 N 45.

<sup>112</sup> Zur vorsichtigen «Annäherung» des öVfGH an diese Grundrechtsfunktion s etwa Schlag, Martin, Die Herausforderung der Biotechnologie an die österreichische Grundrechtsdogmatik, ÖJZ 1992, 50 [52 ff].



Grundrecht auf Sicherheit enthalten war. Abwehrrecht und Schutzpflicht bzw Schutzrecht sind gegenläufige Funktionen der Freiheitsgrundrechte. Einerseits obliegt es dem Staat, die vorgegebene Rechtssubstanz durch Eingriffsverzicht zu schonen und zu respektieren, andererseits obliegt ihm die positive Pflicht, sie gegen private Übergriffe zu sichern.<sup>113</sup> Unter Berücksichtigung des bleibenden primären Sinnes der Grundrechte als individueller Rechte spricht dabei vieles für die Annahme einer Subjektivierung der staatlichen Schutzpflicht. Es ist nur folgerichtig, dass der einzelne Grundrechtsträger, dem im Zuge des Übergangs vom vorstaatlichen zum staatlichen Zustand das Recht zum Selbstschutz weitgehend genommen worden ist, einen kompensatorischen Anspruch gegen den Staat auf effektiven Schutz erhält.<sup>114</sup>

### c) Grundrechte als Bewirkungsrechte

#### (1) Allgemeines

Abwehr- und Leistungsrechte prägen die subjektiv-rechtliche Bedeutungsschicht der Grundrechte so stark, dass daneben anders strukturierte Grundrechtsgehalte kaum als besondere Kategorie Erwähnung finden. Eine solche dritte Gruppe bilden jedoch die *Bewirkungsrechte* (Gestaltungsrechte).<sup>115</sup> Ihre rechtstechnische Eigenart besteht darin, dass sie den Berechtigten in die Lage versetzen, durch sein Verhalten gezielt eine Änderung der Rechtslage herbeizuführen («zu bewirken»). Die Bewirkungsrechte gewährleisten also Befugnisse.<sup>116</sup> Hierzu zählen zum einen die kompetentiellen Freiheiten,<sup>117</sup> Eigentum zu erwerben, Vereine zu gründen, Ehen zu schliessen oder allgemein Vertragsabsprachen zu treffen.<sup>118</sup> Vor allem aber sind in die Kategorie der Bewirkungsrechte als eigenständige Subkategorie die politischen Grundrechte im engeren Sinne<sup>119</sup> einzuordnen.<sup>120</sup> Wegen ihrer grossen Bedeutung für die liechtensteini-

sche Verfassungsrechtsordnung sollen sie kurz gesondert betrachtet werden.

#### (2) Im besonderen: Die politischen Rechte

Der StGH umschreibt die politischen Rechte der LV<sup>121</sup> ganz im Sinne der vorstehend vorgenommenen Charakterisierung der Bewirkungsrechte als Befugnis gewährleistende Grundrechte. Der Begriff der politischen Rechte habe einen «ganz bestimmten engbegrenzten Inhalt» und bezeichne «die Befugnisse der Mitwirkung an der Staatswillensbildung».<sup>122</sup> Dazu gehören namentlich das aktive und passive Wahlrecht sowie das Referendums- und das Initiativrecht.<sup>123</sup>

Die spezifische Eigenart der politischen Rechte, nämlich rechtsgestaltend auf die Staatswillensbildung einzuwirken, führt auch zu einer besonderen dogmatischen Deutung: Die politischen Rechte sind als Bewirkungsrechte nicht nur verfassungsmässig gewährleistete Individualrechte, also subjektive Grundrechte,<sup>124</sup> vielmehr ermöglichen sie zugleich die Wahrnehmung einer Organfunktion durch Teilnahme am Rechtssetzungsprozess.<sup>125</sup>

Die *dualistische Theorie* der politischen Grundrechte kann heute für den gesamten deutschsprachigen Raum als herrschend bezeichnet werden.<sup>126</sup>

### 3. Objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte

Wie bereits kurz angesprochen, enthalten die grundrechtlichen Bestimmungen nicht nur subjektiv-rechtliche Gehalte, sondern – zu deren Verstärkung –<sup>127</sup> auch objektiv-rechtliche Funktionen. Für die schweizerische Staatsrechtslehre haben Hans Huber und Zaccaria Giacometti schon früh auf den systembildenden Leit- und Orientierungscharakter der Grundrechte hingewiesen.<sup>128</sup> In Deutschland wurde unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung nicht nur über Einrichtungs-

<sup>113</sup> Umfassende Bestandsaufnahme der Diskussion bei Stern, Klaus, Staatsrecht III/1 (1988) 931 ff; Dietlein, Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten; Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 111 N 1 ff und 77 ff; grundlegend und wegweisend insoweit die erste Abtreibungsentscheidung des BVerfG aus dem Jahre 1975, E 39, 1 ff; zu den Schutzpflichten der EMRK s Murswiek, Dietrich, Die Pflicht des Staates zum Schutz vor Eingriffen Dritter nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Konrad, H.J. (Hg), Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren (1985) 213 ff; Classen, Claus Dieter, Die Ableitung von Schutzpflichten des Gesetzgebers aus Freiheitsrechten – ein Vergleich von deutschem und französischem Verfassungsrecht sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: JÖR NF 36 (1987) 29 ff.

<sup>114</sup> S auch etwa Alexy, Theorie der Grundrechte, 414 f; Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 111 N 184.

<sup>115</sup> Zum Begriff s Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/1, 571; aufgegriffen von Stern, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 109 N 47.

<sup>116</sup> Näher hierzu Sachs aaO 571 ff; ferner Höfling, Wolfram, Vertragsfreiheit (1991) 20 ff.

<sup>117</sup> Begriff bei Höfling, Vertragsfreiheit, 20 ff; dazu auch Sachs, Michael, Rezension, AöR 117 (1992) 152 f [152].

<sup>118</sup> Vgl auch Alexy, Theorie der Grundrechte, 212, 220.

<sup>119</sup> Vgl hierzu vor allem Nowak, Manfred, Politische Grundrechte (1982).

<sup>120</sup> Dazu vgl auch Sachs, in: Stern III/1, 580 ff, der insoweit von Mitwirkungsrechten spricht; ferner Stern, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 109 N 48.

<sup>121</sup> Dazu jüngst Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (Diss. jur. 1993).

<sup>122</sup> StGH 1978/4 – E vom 12.07.1978, LES 1981, 1 [2]; StGH 1984/2 – Urteil vom 30.04.1984, LES 1985, 65 [68].

<sup>123</sup> Ebd.

<sup>124</sup> Dazu s etwa StGH 1978/4 – E vom 12.06.1978, LES 1981, 1 [2 f]; Batliner, Martin aaO 45 f.

<sup>125</sup> So StGH 1979/7 – Urteil vom 11.12.1979, LES 1981, 116 [117], wo schliesslich noch auf eine dritte Bedeutung der politischen Rechte verwiesen wird, nämlich «funktionelle Voraussetzung für das Bestehen einer rechtsstaatlichen und freiheitlichen Demokratie» zu sein.

<sup>126</sup> S zB Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte, 47 f mwN; Nowak, Politische Grundrechte, 157; Häfelin, Ulrich / Haller, Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, (2. Aufl. 1988) N 592 f; Heren, Stephan, Faktische Beeinträchtigungen der politischen Grundrechte (1991) 6 ff; Höfling, Wolfram, Demokratische Grundrechte, Der Staat, 33 (1994) 493 [504].

<sup>127</sup> So dezidiert BVerfGE 50, 290 [337]; s ferner etwa BVerfGE 62, 230 [244].

garantien diskutiert,<sup>129</sup> sondern namentlich seit Rudolf Smends bahnbrechender Untersuchung «Verfassung und Verfassungsrecht» auch über ein grundrechtliches Wert-, Güter- bzw Kultursystem.<sup>130</sup> In Österreich dagegen blieb vor allem die verfassungsgerichtliche Judikatur<sup>131</sup> sehr skeptisch gegenüber nicht-abwehrrechtlichen Grundrechtsgehalten, und erst das jüngere Schrifttum fordert zunehmend ein sogenanntes materielles Grundrechtsverständnis.<sup>132</sup>

Ohne die Entwicklung der dogmatischen Debatte hier auch nur annähernd nachzeichnen zu können,<sup>133</sup> kann und muss aber festgehalten werden, dass die Präzisierung der Rechtswirkung der vielfältig angenommenen objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalte bis heute weit hinter diejenigen der subjektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktion zurückgeblieben ist. Abgesehen von den richtigerweise subjektiv-rechtlich zu deutenden Institutsgarantien<sup>134</sup> können heute im wesentlichen folgende objektiv-rechtliche Grundrechtsfunktionen unterschieden werden:

- (1) Grundrechte als Zielbestimmungen und Richtlinien für die gesamte Rechtsordnung;
- (2) Grundrechte als Schutzpflichten – soweit man nicht auch insoweit, wie hier vertreten, entsprechende subjektive Ansprüche annimmt;<sup>135</sup>
- (3) Grundrechte als Organisations- und Verfahrensdirektiven.

Die Rsp des StGH enthält zu dem angesprochenen Problemkreis kaum Äusserungen. Den programmatischen Zielbestimmungscharakter des Art 31 Abs 1 LV hat der StGH aber in seinem Gleichberechtigungsurteil vom 2. November 1989 hervorgehoben. Hieraus leitet er eine umfassende Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers ab.<sup>136</sup> Dass Grundrechte vor allem auch in verfahrens- und organisationsrechtlicher Hinsicht normative Relevanz entfalten können,<sup>137</sup> lässt sich vor allem der Judikatur zur

Verfahrensgerechtigkeit und zum Rechtsschutz<sup>138</sup> entnehmen.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit der StGH darüber hinaus bereit ist, die objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalte zu konturieren. Er wird dann gegebenenfalls auch die heute besonders umstrittene Frage der Subjektivierung der objektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktionen<sup>139</sup> mitzubedenken haben.

#### IV. Personelle Geltungs- und Bindungshaft der Grundrechte

Nachdem vorstehend der allgemeine sachliche Garantiegehalt der Grundrechte näher untersucht worden ist, geht es nunmehr um die *generelle* Dimension. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt.

- (1) Für wen gelten die Grundrechte? Wer ist Grundrechtsträger, Grundrechtsberechtigter, Grundrechtssubjekt?
- (2) Wer steht dem Grundrechtsberechtigten als *Grundrechtsverpflichteter* gegenüber? Wer ist Grundrechtsadressat?

##### 1. Die Grundrechtsberechtigten

Die liberal-rechtsstaatlichen Verfassungen konzipieren die Grundrechte zunächst und vor allem aus der Sicht des einzelnen Menschen und der natürlichen Person. Darüber hinaus aber anerkennen sie auch die Bedeutung von Vereinigungen und Gruppen, von sozialen Substraten, für die individuelle Freiheit.<sup>140</sup> Dies gilt auch für die LV, die nicht nur das freie Vereins- und Versammlungsrecht gewährleistet (Art 41), sondern zum Teil auch juristischen Personen explizit Grundrechtssubjektivität zuerkennt (s zB Art 37 Abs 2 LV).

Neben der damit angesprochenen Unterscheidung zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen als zwei Gruppen von Grundrechtsberechtigten gewinnt vor allem innerhalb der erstgenannten Kategorie eine weitere Differenzierung Relevanz: die zwischen Inländern und Ausländern. Hier sind allerdings durch die im Zuge der Ratifikation der EMRK erfolgte völkervertragliche Regelung der Grundrechtsträgerschaft seit Beginn der 80er-Jahre die ehemals strikten Grenzziehungen inzwischen erheblich aufgeweicht worden.

##### a) Natürliche Personen als Grundrechtsberechtigte

<sup>128</sup> S Huber, Hans, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, ZSR nF 55 (1936) 1a [152a]; Giacometti, Zaccaria, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone (1941) 163.

<sup>129</sup> Dazu vor allem Schmitt, Carl, Verfassungslehre (1928) 170 ff; ders., Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, in: Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25-jährigen Bestehen der Handelshochschule Berlin (1931) 1 ff.

<sup>130</sup> S Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht (1928) 163.

<sup>131</sup> S namentlich Verfassungssammlung 7400/1974 und 8136/1977.

<sup>132</sup> Programmatisch Wimmer, Materiales Verfassungsverständnis, 111 ff; vgl ferner etwa Berka, Walter, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz (1982) 73 ff; zur österreichischen Diskussion s auch etwa Öhlinger, EuGRZ 1982, 216 [223 ff].

<sup>133</sup> S vor allem Stern, Staatsrecht III/1, 890 ff; ferner vgl Jarass, Hans D., Grundrechte als Wertenscheidungen bzw objektiv-rechtliche Prinzipien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 110 (1985) 363 ff.

<sup>134</sup> Hierzu als Bestandteil der objektiv-rechtlichen Grundrechtsschicht ausführlich Stern, Staatsrecht III/1, 754 ff; zu ihrer Subjektivierung s Alexy, Theorie der Grundrechte, 442 ff; Höfling, Vertragsfreiheit, 27 f.

<sup>135</sup> Dazu s bereits oben bei Fn 113 ff.

<sup>136</sup> S StGH 1989/9 und 10 – Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, 63 [67 ff]; allgemein von «grundrechtsorientiertem Denken» spricht StGH 1975/3 – Gutachten vom 29.04.1975, ELG 1973–1978, 384 [387].

<sup>137</sup> Hierzu s aus neuerer Zeit etwa Denninger, Erhard, Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V (1992), § 113 [S 291 ff] mit zahlreichen Nachweisen; aus schweizerischer Sicht zB Müller, Jörg Paul, in: Aubert ua (Hg), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Einleitung N 41.

<sup>138</sup> Dazu noch eingehend unten 2. Abschnitt G.

<sup>139</sup> Zu diesem Problem Stern, Staatsrecht III/1, 978 ff.

<sup>140</sup> Vgl Rübner, Wolfgang, Grundrechtsträger, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V (1992) § 116 N 1; s auch Batliner, Gerard, LPS 14 (1990) 92 [129].

Natürliche Personen sind die wichtigsten Träger der Grundrechte. Während die Grundrechtssubjektivität inländischer natürlicher Personen keine grundsätzlichen Fragen aufwirft, stellen sich Ab- und Ausgrenzungsfragen dagegen im Blick auf die *Grundrechtsträgerschaft der ausländischen natürlichen Personen*.<sup>141</sup> Diese resultieren aus der historisch überkommenen Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten bzw. bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten. Diese findet zwar auch in der LV ihren textlichen Niederschlag; doch stehen die Grundrechte der Verfassung von 1921 nicht zuletzt dadurch in der Tradition des deutschen Konstitutionalismus, dass sie als Landesangehörigenrechte konzipiert sind.<sup>142</sup> Infolge der Ratifikation der EMRK durch Liechtenstein hat indes die damit aufgeworfene Problematik eine weitreichende Neuaufwertung<sup>143</sup> erfahren. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Rsp des StGH, so lässt sich folgende Entwicklung nachzeichnen.

#### *aa) Die ältere Judikatur: schwankend*

Die ältere Judikatur des StGH wird weitgehend so interpretiert, als habe das Verfassungsgericht grundsätzlich nur den Staatsbürgern, nicht aber den Ausländern die Berufung auf die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte zugebilligt.<sup>144</sup> Belege in der Judikatur lassen sich für eine solche Grundsatzposition indes kaum finden.<sup>145</sup> Im Gegenteil: In seiner Entscheidung StGH 1975/1 bekannte sich der StGH zu einer grosszügigen Auslegung der persönlichen Gewährleistungsbereiche wichtiger Grundrechte: Die Grundrechte der Art 32–37, 40 und 41 LV stünden auch den Ausländern zu, und wo diesen die Grundrechtsträgerschaft nicht zukomme, sei das in der Verfassung ausdrücklich geregelt. Der StGH verweist insoweit auf die Art 28 und 31 LV.<sup>146</sup>

Doch sechs Jahre später erfolgte der «Widerruf». Nur neun Monate vor dem Inkrafttreten der EMRK für Liechtenstein<sup>147</sup> bezog der StGH in der «Ausländerfrage» eine andere Position. Diese markiert er in zwei Entscheidungen vom 9. Dezember 1981 in aller Deutlichkeit: Zwar bestehe heute «im Sinne der MRK die Tendenz, eine unterschiedliche Behandlung der Staatsbürger und der Fremden möglichst auszuschalten. Ein rechts- und gesellschaftspolitischer Rückblick in die Zeit der Erlassung des insoweit bis heute unverändert gebliebenen und da-

her von den Behörden in diesem Geiste anzuwendenden Verfassungsrechts des Jahres 1921 führt zur Erkenntnis, dass sich der Kleinstaat Liechtenstein nicht so sehr den verfassungsrechtlichen Schutz der sich im Lande Liechtenstein aufhaltenden Ausländer, als vielmehr jenen der Landesbürger zum Ziel gesetzt hat. Programmatisch drückt die Verfassung diese primär den Landesbürgern zugekehrte staatliche Aufgabe in der Überschrift zum IV. Hauptstück mit dem Wortlaut: «Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen» deutlich aus. Es wird also nicht die Regelung der in den Verfassungsrang gehobenen Rechte der Rechtsunterworfenen allgemein, sondern nur der Landesbürger verheissen . . . Das stärker als dem Recht der Landesbürger in Liechtenstein dem System der Menschenrechte zugewandte Verfassungsrecht beispielsweise in den benachbarten Ländern, Österreich und der Schweiz, lässt eine analoge Auslegung gewisser allgemeiner Gattungsbegriffe der einzelnen Verfassungen, die als Kriterium für die Frage des Verfassungsranges gewährleisteter Rechte bestimmt sind, nicht unbedingt zu. So vermag der StGH zB den Worten «niemand» in Art 33 und «jedermann» in den Art 37 und 40 der Verfassung nur eine eingeschränkte Bedeutung zu geben in dem Sinne, dass sie sich nur auf Landesbürger und nicht auf Ausländer beziehen».<sup>148</sup>

#### *bb) Die neuere Rechtsprechung: EMRK geprägt*

Mit der im Jahre 1982 erfolgten Ratifikation der EMRK, deren Grundrechte gem Art 1 allen Personen zustehen, die der Jurisdiktion der Vertragsstaaten unterworfen sind,<sup>149</sup> erfolgte indes eine einschneidende Zäsur. Da die EMRK-Grundrechte und die Grundrechte der LV in ihren sachlichen Gewährleistungen zum Teil inhaltsgleich sind und da die Verletzung der EMRK-Grundrechte wie die Verletzung der verfassungsmässigen Rechte gleichermaßen mit der Verfassungsbeschwerde zum StGH geltend gemacht werden kann,<sup>150</sup> ist eine wechselseitig harmonisierende Auslegung der völkervertragsrechtlichen und nationalen Grundrechte auch hinsichtlich des personellen Geltungsbereichs die nahezu zwangsläufige Folge.<sup>151</sup>

Der StGH hat dem Rechnung getragen. In mehreren nicht veröffentlichten Entscheidungen vom 10. Februar 1983 wurde «die in StGH 1981/6 begründete (!) Rechtsprechung»<sup>152</sup> ausdrücklich aufgegeben: «Seit jenem Beschluss hat Liechtenstein jedoch mit Wirkung vom 08.09.1982 an die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ratifiziert (LGBI 1982 Nr 60). Gemäss Art 1 EMRK sichern die Vertragsparteien allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen (also Staatsbürgern und Ausländern) die in Ab-

<sup>141</sup> Aus schweizerischer Sicht aus neuerer Zeit Hug, Markus, Der Ausländer als Grundrechtsträger (Diss. Zürich 1990); Thürer, Daniel, Der politische Status der Ausländer in der Schweiz – Rechtspositionen im Spannungsfeld zwischen politischer Rechtlosigkeit und Gleichberechtigung, in: FS für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag (1989) 183 ff.

<sup>142</sup> S auch Batliner, Gerard, LPS 16 (1993) 281 [293].

<sup>143</sup> Ähnlich die Wertung bei Hangartner, Yvo, Die Grundrechte der Ausländer im Fürstentum Liechtenstein, LJZ 1981, 129 ff [129]: «tiefgreifende Zäsur».

<sup>144</sup> In diesem Sinne etwa Hangartner, LJZ 1986, 129 ff [129].

<sup>145</sup> S etwa StGH, Gutachten vom 23.02.1953, ELG 1947–1954, 264 [265].

<sup>146</sup> S StGH 1975/1 – E vom 29.04.1975, ELG 1973–1978, 373 [378].

<sup>147</sup> Darauf verweist zu Recht Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [111].

<sup>148</sup> So StGH 1981/6 – nicht veröffentlichter Beschluss vom 09.12.1981, S 2 f und StGH 1981/10 – Beschluss vom 09.12.1981, LES 1982, 122 f.

<sup>149</sup> S nur Frowein, Jochen, in: Frowein/Peukert, EMRK, Einführung, 13 ff.

<sup>150</sup> Bereits oben 1. Teil I. 1.

<sup>151</sup> Ähnlich Hangartner, LJZ 1986, 129 ff [129].

<sup>152</sup> Diese Selbsteinschätzung des StGH spricht im übrigen auch gegen die Annahme einer die gesamte ältere Rsp charakterisierenden restriktiven Position. – Hervorhebung im Text hinzugefügt.

schnitt I der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu. Somit müssen die in den Art 6 Abs 1 und Art 13 EMRK niedergelegten Rechte zur Einlegung einer wirksamen Beschwerde bei einer nationalen Instanz den Landesangehörigen wie den Ausländern zustehen. Die in StGH 1981/6 begründete Rechtsprechung ist demgemäss abzuändern. Die Art 31 und 43 der Verfassung sind künftig im Lichte der unterdessen ratifizierten EMRK auszulegen.<sup>153</sup> Inzwischen vertritt der StGH in stRsp die Auffassung, seit der Ratifikation der EMRK sei Art 31 Abs 2 LV<sup>154</sup> im Lichte der Konvention auszulegen. Daraus folge letztlich: «Einziges Erfordernis, damit sich eine Person auf die in der Konvention niedergelegten Rechte oder aber . . . auf ein innerstaatliches Verfassungsrecht berufen kann, ist somit, dass sie der Jurisdiktion des entsprechenden Staates unterworfen ist. Nicht erforderlich ist es hingegen, dass sie auch in dem entsprechenden Staat ihren Wohnsitz bzw Aufenthalt hat».<sup>155</sup> Die Zugehörigkeit des Fürstentums Liechtenstein zur EMRK gebietet ein universalistisches Verständnis der in ihr verankerten Rechte.<sup>156</sup> Indes wird man die Position des StGH wohl nicht dahingehend verstehen dürfen, dass sich Ausländer auf jene Grundrechtsgewährleistungen berufen können, die ihren personellen Geltungsbereich explizit auf Landesangehörige beschränken (s Art 28 Abs 1 LV: Niederlassungsfreiheit, Vermögenserwerbsfreiheit) und denen hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs keine EMRK-Garantien korrespondieren.<sup>157</sup>

#### b) Juristische Personen

In Deutschland entspricht es der Tradition, auch menschlichen Zusammenschlüssen, Verbänden und Korporationen die Berufung auf die Grundrechte zu ermöglichen.<sup>158</sup> Dies hat in Art 19 III GG seine positiv-rechtliche Anerkennung gefunden, ohne dass dadurch aber alle Abgrenzungsschwierigkeiten behoben wären. Im Gegenteil: Die verfassungstextliche Direktive, dass die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, «soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind», wirft neue Fragen auf.<sup>159</sup> Mit dem Verweis auf die diffuse Kategorie des Wesens wird eine schwierige Konkretisierungsaufgabe formuliert. Während Art 19 III GG damit

das Wesen der Grundrechte meint,<sup>160</sup> entspricht es nach Auffassung des StGH einem «allgemeinen Grundsatz . . . , dass die Grundrechte auch inländischen juristischen Personen zustehen, soweit dies dem Wesen der juristischen Person entspricht».<sup>161</sup> An der grundsätzlichen Anerkennung der Grundrechtssubjektivität juristischer Personen (des Privatrechts) sah sich der StGH weder durch den Titel des IV. Hauptstücks der Verfassung («Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen») noch durch die Formulierung des Art 11 Nr 1 StGHG (alte Fassung) gehindert, wonach der StGH als erste und einzige Instanz zuständig ist zur Beurteilung von Beschwerden zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte «der Bürger». Dieses Tatbestandselement sei nicht allein grammatikalisch zu interpretieren, sondern umfasse nach seiner Schutzrichtung auch juristische Personen.<sup>162</sup>

Der unterschiedliche Bezugspunkt des Wesensarguments – einmal die Grundrechte, ein anderes Mal die juristische Person – bedeutet nicht, dass beiden Ansätzen unvereinbare Begründungsmuster zugrundeliegen. Die Formulierung des StGH kann wohl in dem Sinne verstanden werden, wie das Bundesverfassungsgericht – in zwar nicht unbestrittener, aber weitgehend konsentierter Judikatur –<sup>163</sup> Art 19 III GG interpretiert.<sup>164</sup> Es hat dazu den Grundsatz aufgestellt, dass eine Einbeziehung der juristischen Person in den Schutzbereich der Grundrechte gerechtfertigt sei, «wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind, besonders wenn der Durchgriff auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt».<sup>165</sup>

Es bedarf insoweit stets einer Einzelfallbetrachtung, wobei sowohl die Art und Struktur der juristischen Person als auch die eigene Art des einschlägigen Grundrechts hinreichend zu würdigen sind. Hinsichtlich des letztgenannten Aspekts kann auf die Ausführungen zu den Einzelgrundrechten verwiesen werden; im übrigen ist an dieser Stelle lediglich eine zentrale Differenzierung näher zu erörtern, nämlich die zwischen juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts.

#### aa) Juristische Personen des Privatrechts

<sup>153</sup> So StGH 1982/118 – nicht veröffentlichtes Urteil vom 10.02.1983, S 7; ebenso die nicht veröffentlichten Urteile 1982/119 und 120; s ferner StGH 1982/65 – Urteil vom 9.02.1983, LES 1984, 1 [1 f]; weniger deutlich noch StGH 1982/35 – Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, 105 [106].

<sup>154</sup> Seit der Verfassungsänderung von 1992 (LGBl 1992/81): Art 31 III.

<sup>155</sup> So StGH 1990/16 – Urteil vom 02.05.1991, LES 1991, 81 [82]; s ferner den lapidaren Hinweis in StGH 1984/9 – Urteil vom 25.04.1985, LES 1985, 108.

<sup>156</sup> So für die Schweiz Thürer, in: FS Häfelin, 183 [187].

<sup>157</sup> In diesem Sinne schon StGH 1975/1 – E vom 29.04.1975, ELG 1973–1978, 373 [378].

<sup>158</sup> Zur dogmengeschichtlichen Entwicklung s etwa Bethge, Herbert, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art 19 III GG (1985) 21 f; Stern, Staatsrecht III/1, 1089 ff.

<sup>159</sup> Vgl auch Saladin, Peter, Verantwortung als Staatsprinzip (1984) 20 f; Stern III/1, 1078 f.

<sup>160</sup> Weitestgehend unbestritten, s nur Mutius, Albert vom, in: Bonner Kommentar, Art 19 III N 23 mwN.

<sup>161</sup> StGH 1977/3 – E vom 24.10.1977, LES 1981, 41 [43]; schon StGH 1972/1 – E vom 06.07.1972, ELG 1973–78, 336 [338].

<sup>162</sup> S StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [38]; ebenso schon zum letztgenannten Aspekt, allerdings ohne jede Begründung E vom 27.03.1972, ELG 1967–1972, 270 [273].

<sup>163</sup> Dazu s etwa mit Nachw. Krebs, Walter, in: vom Münch/Kunig (Hg), GG-Kommentar, Bd 1 (4. Aufl. 1992) Art 19 N 39 ff; vom Mutius, in: Bonner Kommentar, Art 19 III N 27 ff.

<sup>164</sup> Vgl auch StGH 1987/15 – nicht veröffentlichtes Urteil vom 03.05.1988, S 5; ferner StGH 1987/3 – Urteil vom 09.11.1987, LES 1988, 49 [53].

<sup>165</sup> So BVerfGE 21, 362 [369]; ferner vgl etwa E 61, 82 [101]; 68, 193 [205 f]; Rechtsprechungsübersicht bei Bethge, Herbert, Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen – Zur Rechtsprechung des BVerfG -, AöR 104 (1979) 54 ff und 265 ff.

Soweit die Frage der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen im positiven Sinne beantwortet wird, stehen in aller Regel *juristische Personen des Privatrechts* im Mittelpunkt.<sup>166</sup> Dies gilt auch für die Rsp des StGH.<sup>167</sup> Kann eine juristische Person Trägerin eines Grundrechts sein, so spielt der Umstand des inländischen oder ausländischen Sitzes<sup>168</sup> nur insoweit eine Rolle, als die grundsätzliche Erstreckung des persönlichen Geltungsbereichs auf Ausländer erörterungsbedürftig ist. Ein fremdenrechtlicher Aktionsspielraum, wie Art 19 Abs 3 GG ihn durch seinen expliziten Normtext eröffnet,<sup>169</sup> kann für das liechtensteinische Verfassungsrecht nicht anerkannt werden.

#### *bb) Juristische Personen des öffentlichen Rechts*

Während die Grundrechtssubjektivität juristischer Personen des Privatrechts lediglich Anlass zu mehr oder weniger marginalen Meinungsverschiedenheiten bietet, verweist die Frage nach der Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf eine prinzipielle grundrechtsdogmatische Problematik: Ist es mit der Teleologie der Grundrechte vereinbar, ihre Schutzwirkung auch dem Staat und den Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung zugutekommen zu lassen? Oder sind die öffentlichen Korporationen nicht ausschliesslich Erscheinungsformen der Staatsgewalt, deren Übergriffe die Grundrechte gerade abwehren wollen?

Die Judikatur des Schweizerischen Bundesgerichts,<sup>170</sup> vor allem auch die Rsp des deutschen Bundesverfassungsgerichts<sup>171</sup> nimmt insoweit eine restriktive Position ein. Danach gilt als Regel, dass die Grundrechte auf *juristische Personen des öffentlichen Rechts* grundsätzlich nicht anwendbar sind, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>172</sup> Der liechtensteinische StGH scheint demgegenüber einen grosszügigeren Standpunkt zu vertreten, wenn er folgenden Schluss zieht: Ist es richtig, dass Art 11 Nr 1 StGHG (alte Fassung) weit zu verstehen und nicht auf natürliche Personen beschränkt ist, dann «erscheint es in der Tat denkbar, . . . dass die Verfassungsbeschwerde auch juristischen Personen des öffentlichen Rechts zustehen könnte». Und weiter: Der Text der

Verfassung und des Staatsgerichtshofsgesetzes sei «bewusst so flexibel gehalten, dass sich eine Auslegung aufdrängt, die es gestattet, allen wesentlichen Schutzbedürfnissen von Verfassungswesentlichkeit gerecht zu werden».<sup>173</sup>

Allerdings betrifft die Entscheidung eine besondere Kategorie juristischer Personen des öffentlichen Rechts, nämlich die Gemeinden. Ihnen gesteht der StGH – unter ausdrücklicher Berufung auf eine seit Jahrzehnten feststehende Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts<sup>174</sup> – die Berechtigung zur Erhebung von Verfassungsbeschwerden zum Schutze ihres Autonomiestatus dort zu, wo sie in verfassungsrechtlich gewollten und geschützten Selbstverwaltungsrechten betroffen sind.<sup>175</sup>

Dem liegt der zutreffende Gedanke zugrunde, dass bestimmte juristische Personen des öffentlichen Rechts keineswegs bloss als «verlängerter Arm des Staates»<sup>176</sup> gelten können, sondern als eigenständige, vom Staat unabhängige bzw. distanzierte Einrichtungen bestehen.<sup>177</sup> Das ist offenkundig für öffentlich-rechtliche Kirchen und Religionsgesellschaften, gilt aber auch für Hochschulen.<sup>178</sup> Nach schweizerischem<sup>179</sup> und liechtensteinischem Verfassungsverständnis<sup>180</sup> trifft dies auch auf die Gemeinden zu. In der Bundesrepublik Deutschland wird den kommunalen Gebietskörperschaften zwar durch Art 93 I Nr 4b GG das Recht der kommunalen Verfassungsbeschwerde eingeräumt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist der durch Art 28 II GG abgegrenzte eigenständige Verfassungsstatus jedoch nicht grundrechtlich geprägt.<sup>181</sup>

Nicht nur für bestimmte Rechtssubjekte ist aber eine Ausnahme von dem Grundsatz zu machen, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht Grundrechtsträger sind. Das Prinzip wird auch durchbrochen für bestimmte Grundrechte: Die grundrechtlichen Verkehrsgarantien,<sup>182</sup> die namentlich durch Art 6 EMRK

<sup>166</sup> Vgl auch Müller, Jörg Paul, in: Kommentar zur Bundesverfassung, Einführung N 104.

<sup>167</sup> S zB StGH 1972/1 – E vom 6.07.1972, ELG 1973–1978, 336 [338]; StGH 1975/1 – E vom 29.04.1975, ELG 1973–1978, 373 [378]; StGH 1987/15 – Urteil vom 3.05.1988, LES 1988, 134 [135].

<sup>168</sup> Zur Sitztheorie als Anknüpfungspunkt für die Frage, ob eine juristische Person inländisch oder ausländisch ist, aber auch zu anderen möglichen Kriterien ausführlich Stern, Staatsrecht III/1, 1137 ff.

<sup>169</sup> Dazu etwa Dürig, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art 19 III N 30; Rübner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 116 N 57 ff mwN.

<sup>170</sup> S zB BGE 103 I a 58 ff.

<sup>171</sup> S zB BVerfGE 21, 362 [369 ff]; 45, 63 [78]; 68, 193 [206].

<sup>172</sup> Zum Problem aus neuerer und neuester Zeit Hangartner, Yvo, Verfassungsmässige Rechte juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in: FS für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag (1989) 111 ff; Zimmermann, Norbert, Der grundrechtliche Schutzanspruch juristischer Personen des öffentlichen Rechts (1993).

<sup>173</sup> StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [38].

<sup>174</sup> S dazu mN etwa Häfelin, Ulrich / Haller, Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (2. Aufl. 1988) N 1702 ff, 1736 d und e.

<sup>175</sup> StGH 1984/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [38]; zu dieser E s auch Nell, Job von, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS 12 (1987) 217 f; s ferner StGH 1966/1 – Gutachten, ELG 1962–1966, 227 ff; StGH 1989/7 – Urteil vom 03.11.1989, LES 1990, 55 [60], wo klargestellt wird, dass innerhalb der hierarchischen Behördenorganisation der Unterbehörde gegen E übergeordneter Behörden grundsätzlich kein Beschwerderecht an den StGH als verfassungsgerichtliche Instanz zusteht. (unter Bezugnahme auf StGH 1966/13 – E vom 26.07.1967, ELG 1962–1966, 247 [248]).

<sup>176</sup> Vgl Dürig, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art 19 III N 37.

<sup>177</sup> Vgl auch BVerfGE 45, 63 [79]; 61, 82 [103].

<sup>178</sup> Mit den Kirchen bzw Religionsgesellschaften und Universitäten bilden die öffentlich-rechtlich verfassten Rundfunkanstalten die grosse «Ausnahmetrias» (H. Bethge), die das Bundesverfassungsgericht von seiner restriktiven Regel zulässt.

<sup>179</sup> S zB Hangartner, in: FS Häfelin, 111 [115 f].

<sup>180</sup> S oben bei Fn 176.

<sup>181</sup> S BVerfGE 61, 82 [103]; dazu s auch Stern, Staatsrecht III/1, 1166 ff.

<sup>182</sup> Art 43 LV ausdrücklich anerkannt durch StGH 1985/14 – Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, 36 [40].

ihre «gemeineuropäische» Ausprägung erfahren haben, gelten allgemein.<sup>183</sup>

## 2. Die Grundrechtsadressaten

Äusserungen des StGH zu den Grundrechtsadressaten sind nur selten zu finden.<sup>184</sup>

### a) Die verpflichtete Staatsgewalt – Grundsätzliches

#### aa) Bindung der Staatsfunktionen

Das liechtensteinische Verfassungsrecht enthält – ebenso wie das schweizerische und österreichische Verfassungsrecht – keine explizite Regelung zu den staatlichen Grundrechtsadressaten. Demgegenüber ordnet Art 1 III GG die Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rsp an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht an. Das Grundgesetz nennt somit nicht direkt verpflichtete Adressaten, sondern Staatsfunktionen, welche durch die Grundrechte gebunden sein sollen.<sup>185</sup> Dementsprechend stellt auch der liechtensteinische StGH in einer Entscheidung aus dem Jahre 1952 im Blick auf die Bindungswirkung des Art 31 Abs 1 LV fest, dass sich das Willkürverbot «sowohl an die Gesetzgebung wie an die Vollstreckung (Gerichtbarkeit, Verwaltung)» richtet.<sup>186</sup> Die öffentliche Gewalt wird damit jedenfalls insoweit lückenlos der Grundrechtsbindung unterworfen, als es unmittelbar oder mittelbar um die Wahrnehmung von staatlicher Gewalt geht,<sup>187</sup> oder in den Worten des StGH: als die Handhabung der Staatsgewalt im behördlichen Wirkungskreis in Frage steht.<sup>188</sup>

#### bb) Kreis der Adressaten

Der Kreis der Adressaten umfasst alle Träger der Staatsgewalt bei der Ausübung von Gesetzgebung und Vollstreckung einschliesslich des Landesfürsten (vgl auch Art 7 Abs 1 LV). Grundrechtsadressaten sind demnach neben den Gebietskörperschaften (Land, Gemeinde) auch alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Träger von vom Staat abgeleiteter öffentlicher Gewalt sind.<sup>189</sup>

Grundrechtsgebunden ist allerdings nur liechtensteinische Hoheitsgewalt. In einer Entscheidung vom 30. Januar 1947 hat der StGH klargestellt, dass ein ausländisches Urteil (im konkreten Fall: Entscheidung eines

kriegswirtschaftlichen Strafappellationsgerichts der Schweiz) «an sich kein taugliches Anfechtungsobjekt» sei. Erst dann, wenn das ausländische Urteil durch eine Verfügung einer inländischen Behörde im Inland in Vollzug gesetzt werde, unterliege diese Verfügung der Überprüfung durch den StGH.<sup>190</sup>

Unter bestimmten Voraussetzungen können auch Grundrechtsträger grundrechtsgebunden sein. Zwar entsprechen sich in der Regel Grundrechtsbindung und Grundrechtsträgerschaft in der Weise, dass Grundrechtsträger nicht grundrechtsgebunden sind, Grundrechtsadressaten nicht grundrechtsberechtigt sind. Allerdings gibt es juristische Personen des öffentlichen Rechts, die einerseits (partiell) grundrechtsberechtigt sind, andererseits aber gegenüber den Bürgern grundrechtsverpflichtet sein können. Eine solche Doppelstellung als Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsverpflichtete können vor allem juristische Personen des öffentlichen Rechts einnehmen, die Sachwalter besonderer grundrechtlich geschützter Interessen des Bürgers sind, zugleich aber gegenüber ihren Mitgliedern oder anderen Individuen als Träger öffentlicher Verwaltung auftreten. Dies gilt beispielsweise für Hochschulen.<sup>191</sup>

#### b) Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt in ihren klassischen Funktionen

Da die Grundrechtsbindung alle staatlichen Funktionen erfasst, kommt es insoweit auf die im einzelnen schwierige Abgrenzung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung nicht entscheidend an.

#### aa) Die Gesetzgebung

Zutreffend hat G. Batliner darauf hingewiesen, dass der Grundrechtskatalog der Verfassung von 1921 in seiner «weichen Diktion» an Texte des deutschen (Früh-)Konstitutionalismus erinnere. Das könnte den Eindruck hervorrufen, die Grundrechtsbestimmungen, die in der Regel als Sätze des objektiven Rechts formuliert seien, böten keinen Schutz gegenüber dem Gesetzgeber.<sup>192</sup>

Während in den USA die Grundrechte von Anfang an als Schranke für den Gesetzgeber verstanden wurden<sup>193</sup> und auch für die Schweiz die Grundrechtsbindung der Legislative gängiger Auffassung entsprach,<sup>194</sup> musste sich das Verfassungsrecht in Deutschland diese Position erst in einem langen Kampf erobern.<sup>195</sup> Grundrechtliche Freiheit erschöpfte sich weitgehend in «Freiheit von gesetzwidrigem Zwang».<sup>196</sup> Noch die Verfassungsrechtslage der

<sup>183</sup> Dazu etwa Stern, III/1, 1155 ff; Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 116 N 83; weitgehend ähnlich Hangartner, in: FS Häfelin, 111 [118 f].

<sup>184</sup> S etwa StGH – E vom 15.07.1952, ELG 1947–1954, 259 [263]; StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126].

<sup>185</sup> Vgl dazu vorerst nur Rüfner, Wolfgang, Grundrechtsadressaten, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V (1992) § 117 N 1; im übrigen s noch unten.

<sup>186</sup> E vom 15.07.1952, ELG 1947–1957, 259 [263].

<sup>187</sup> S Stern, Staatsrecht III/1, 1204.

<sup>188</sup> StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126]. – Zur Grundrechtsgebundenheit des Staates in bezug auf dessen privatrechtsförmiges Handeln s noch unten.

<sup>189</sup> Vgl auch Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 2.

<sup>190</sup> E vom 30.01.1947, in: E des fürstlich-liechtensteinischen StGH (Beilage zum Rechenschaftsbericht der fürstlichen Regierung für das Jahr 1947) 8 [17] = ELG 1947–1954, 191 [200].

<sup>191</sup> Zu diesem Problembereich s etwa Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 5, 8 f.

<sup>192</sup> S Batliner, Gerard, in: LPS 16 (1993) 281 [293].

<sup>193</sup> Dazu s etwa Stern, Klaus, Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit (1984) 15 mwN.

<sup>194</sup> S nur Huber, Hans, Die Garantien der individuellen Verfassungsrechte, ZSR nF 55 (1936) 89 a.

<sup>195</sup> S auch Stern, Staatsrecht III/1, 1253 und 1190.

<sup>196</sup> So Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte (2. Aufl. 1905) 103.

Weimarer Zeit konnte Herbert Krüger im grossen und ganzen zutreffend mit der plakativen Formel umschreiben: «Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze».<sup>197</sup> Die Grundrechtsbestimmungen blieben ohne inhaltliche Direktionskraft.

Die ältere Judikatur des StGH scheint nun ebenfalls einem solchen Grundrechtsverständnis verhaftet zu sein. Deutlich wird dies an Formulierungen wie der folgenden: «Die verfassungsmässig gewährleistete Gewerbefreiheit bedeutet nichts anderes als die Freiheit von obrigkeitlichem Zwang, soweit nicht gesetzliche Schranken bestehen».<sup>198</sup> Aus einer prädominanten Schrankenperspektive werden zahlreiche legislatorische Kürzungen grundrechtlicher Freiheit ohne Reflexion zur Legitimität des Eingriffs für zulässig erklärt.<sup>199</sup> Ungeachtet dieser im Einzelfall wenig freiheitsakzentuierenden Rsp<sup>200</sup> hat der StGH indes in grundsätzlichen Wendungen die *Grundrechtsgebundenheit des Gesetzgebers* hervorgehoben.<sup>201</sup> Zwar habe das Parlament bei der Ausgestaltung der Gesetze einen grossen Spielraum, doch ändere dies nichts an der prinzipiellen Verfassungsgebundenheit.<sup>202</sup> Nur dies entspricht auch dem grundlegenden verfassungsstrukturellen Wandel, den die liechtensteinische Verfassung von 1921 mit der Inauguration des Instituts der Verfassungsbeschwerde zum Schutz der Grundrechte als subjektiver Rechtspositionen bewirkt hat.<sup>203</sup>

#### bb) Die Exekutive

##### (1) Das hoheitliche Exekutivhandeln

Die Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt<sup>204</sup> wirft im allgemeinen keine Probleme auf. Sie betrifft nicht nur das Regierungshandeln,<sup>205</sup> sondern auch die Tätigkeit der nachgeordneten staatlichen Verwaltungsbehörden sowie aller Träger mittelbarer Staatsverwaltung

bis hin zu den sogenannten Beliehenen. Die Exekutivakte werden dabei in all ihren Erscheinungsformen erfasst, seien sie eingreifender oder nichteingreifender, insbesondere leistender Art.<sup>206</sup> Die Direktionskraft der Grundrechte erfasst schliesslich auch die sogenannten besonderen Gewalt- bzw Sonderstatusverhältnisse.<sup>207</sup>

##### (2) Die Privatwirtschaftsverwaltung

Für die Zweite Gewalt stellt sich als besonderes Problem die Frage, ob sie auch ausserhalb des soeben erörterten Bereichs der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt grundrechtsgebunden ist, maW, ob auch die privatrechtsförmige Verwaltung,<sup>208</sup> die «Privatwirtschaftsverwaltung»,<sup>209</sup> der Direktionskraft der Grundrechte unterliegt. Der StGH hat hierauf eine ebenso apodiktische wie unbefriedigende Antwort gegeben. Eine Verletzung verfassungsmässig gewährleister Rechte sei «nur in Handhabung der Staatsgewalt, also ... durch die staatlichen Vollziehungsorgane in deren Wirkungskreis möglich», nicht aber in der Privatwirtschaftsverwaltung.<sup>210</sup> Die Entscheidung betraf die Herstellung, Ausgabe und Verwendung von Postwertzeichen, die der StGH insgesamt als privatwirtschaftlich qualifizierte. «Es wäre ... ein Irrtum zu glauben, jede Verwaltungstätigkeit habe dann behördlichen Charakter, weil und wenn sie von der Regierung oder einem ihrer Mitglieder besorgt wird. Wenn daher die Regierung in ihrem privatwirtschaftlichen Wirkungsbereich tätig wird, so kann das nicht durch eine hoheitsrechtliche «Entscheidung» oder «Verfügung» geschehen». Privatrechtliche Willenserklärungen namens des Fürstentums Liechtenstein seien aber nach den für alle Privatpersonen geltenden Vorschriften zu beurteilen.<sup>211</sup>

Mit dieser grundsätzlichen Verneinung der Grundrechtsgebundenheit der privatrechtsförmigen Verwaltung, die schon in einer früheren Entscheidung zum Ausdruck gekommen war,<sup>212</sup> befindet sich der StGH in Übereinstimmung mit der älteren Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts, das die Geltung der Grundrechte etwa im Bereich der Subventions- und Auftragsvergabe lange Zeit leugnete.<sup>213</sup> Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Auffassung zunächst noch, anknüpfend an die Grundrechtslehre der Weimarer Zeit, vertreten. Doch in den 50er-Jahren wurde das Dogma von der grundrechtsfreien Fiskalverwaltung immer stärker in Zweifel gezogen und demgegenüber die «Fiskal-

<sup>197</sup> S Krüger, Herbert, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung (1950) 12.

<sup>198</sup> Nicht veröffentlichte E vom 21.11.1955, S 15.

<sup>199</sup> Dazu kritisch Höfling, Wolfram, Die Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit nach Art 36 der Liechtensteinischen Verfassung, LJZ 1992, 82 [85] mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen.

<sup>200</sup> Auch einzelne Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts erwecken den Eindruck, als sei der Gesetzgeber nur eingeschränkt an die Grundrechte gebunden, nämlich erst durch deren Kerngehalte; kritisch dazu Müller, Jörg Paul, Elemente, 143 Fn 149.

<sup>201</sup> Schon relativ früh in der E vom 15.07.1955, ELG 1947–1954, 259 [263] zum Willkürverbot des Art 31 Abs 1 LV; aus späterer Zeit s zB StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126].

<sup>202</sup> StGH 1987/21 und 22 – Urteil vom 04.05.1988, LES 1989, 45 [47]; hierauf Bezug nehmend StGH 1990/17 – Urteil vom 29.10.1991, LES 1992, 12 [17]. – S aber auch StGH 1990/15 (in LES fälschlich als 1991/15 bezeichnet) – Urteil vom 02.05.1991, LES 1991, 77 [79] f, wo im Zusammenhang mit der Strafrechtskodifikation von einer «gesetzgeberischen Fehlleistung» und rechtsstaatlichen Bedenken die Rede ist, der Verfassungsbeschwerde aber dennoch der Erfolg versagt wird.

<sup>203</sup> S auch Batliner, Gerard, in: LPS 16 (1993) 281 [293] f.

<sup>204</sup> Grundsätzlich bejahend zB StGH – E vom 15.07.1952, ELG 1947–1954, 259 [263]; StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126].

<sup>205</sup> Zur prinzipiellen Grundrechtsgebundenheit auch der Regierung vgl auch Stern, Staatsrecht III/1, 1326 f, 1361 f.

<sup>206</sup> Vgl nur Rübner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 19.

<sup>207</sup> Ausführlich dazu Stern, Staatsrecht III/1, 1376 ff; relativ zurückhaltend Saladin, Grundrechte, 325; dazu im übrigen noch unten IV. 2. e) bb).

<sup>208</sup> Umfassende Problembehandlung aus neuerer Zeit bei Ehlers, Dirk, Verwaltung in Privatrechtsform (1984).

<sup>209</sup> So die Bezeichnung in StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126]; der Terminus findet sich auch in der österreichischen Literatur, s zB Öhlinger, Theo, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 45 (1987) 182 [205].

<sup>210</sup> So StGH 1981/12 – Urteil vom 28.08.1981, LES 1982, 125 [126].

<sup>211</sup> Ebenda – vgl auch zur Judikatur des österreichischen VfGH, Öhlinger EuGRZ 1982, 216 [232].

<sup>212</sup> S StGH 1965/1 – E vom 9.03.1966, ELG 1962–1966, 225 [226].

<sup>213</sup> S zB BGE 78 II 21 [31]; BGE 60 I 366 ff.

geltung der Grundrechte<sup>214</sup> zunehmend betont.<sup>215</sup> Nicht nur von einem institutionellen Grundrechtsverständnis her<sup>216</sup> ist dies auch zwingend. Die Verfassung kennt nur konstituierte Staatlichkeit. Der Staat – in welcher Emanation auch immer – entbehrt von vornherein des Rechts auf Willkür, das dem Privaten innerhalb gewisser Grenzen zusteht. Er muss immer Sachwalter öffentlicher Interessen sein. Mit den grundrechtlichen Gewährleistungen will die Verfassung allgemein Einfluss nehmen auf den staatlichen Willen.<sup>217</sup> Diese prinzipielle Verfassungsentscheidung verbietet auch einen Lösungsansatz, der nur einzelne Agenden, etwa die unmittelbare öffentliche Aufgabenerfüllung bzw Zweckverfolgung in Privatrechtsform,<sup>218</sup> insbesondere aus dem Bereich der Daseinsvorsorge,<sup>219</sup> dem Grundrechtsregime zu unterstellen, andere Verwaltungsaktivitäten, namentlich die sogenannten Hilfsgeschäfte oder die erwerbswirtschaftliche Betätigung, dagegen insoweit freizustellen.<sup>220</sup> Es gibt für den Staat «keine verfassungsexternen Nischen».<sup>221</sup> Das bedeutet indes nicht, dass die Grundrechtsbindung der privaten Wirtschaftsverwaltung immer und überall von gleicher Intensität wäre.<sup>222</sup> Hier liegt in Zukunft eine wichtige Aufgabe des StGH, die spezifische Wirkkraft der Grundrechte für einzelne Fallgruppen typologisch zu entfalten.

### cc) Rechtsprechung

Bei der Grundrechtsbindung der Judikative<sup>223</sup> ist zu unterscheiden zwischen der Bindung der Gerichte im eigenen Bereich, dh der judikativen Bindung an die prozessualen grundrechtlichen Gewährleistungen,<sup>224</sup> und der Aufgabe der Rechtsprechung, durch den Inhalt ihrer Entscheidungen die Einhaltung der Grundrechte durch Gesetzgebung und Vollziehung zu sichern.<sup>225</sup> In letzterer Hinsicht folgt die Zugehörigkeit der Judikative zu den grundrechtsverpflichteten Staatsorganen aus der Grund-

rechtsbindung von Gesetzgebung und Exekutive: Die Gerichte haben das verfassungsgemässe Recht zu konkretisieren; die gesamte Rechtsordnung steht unter dem Vorrang der Verfassung. Sie ist deshalb an der Verfassung zu messen und nach deren Grundsätzen («verfassungskonform») auszulegen.<sup>226</sup> Verletzt eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung jemanden in einem verfassungsmässig gewährleisteten Recht, so kann er dagegen im Fürstentum Liechtenstein mit der Verfassungsbeschwerde den StGH anrufen.<sup>227</sup> Das hat der StGH schon in einer seiner ersten Entscheidungen klargestellt.<sup>228</sup> Die sich insoweit ergebenden Schwierigkeiten liegen nicht in der – unzweifelhaft bestehenden – Grundrechtsbindung der Rechtsprechung, sondern resultieren aus dem komplexen Problem der Abgrenzung von unrichtiger Auslegung des einfachen Rechts und qualifizierter Grundrechtsverletzung. Ebenso wie das deutsche Bundesverfassungsgericht<sup>229</sup> hat es der StGH in stRsp insoweit abgelehnt, die Rolle einer zusätzlichen Berufungs- bzw Revisionsinstanz zu übernehmen. Der StGH sieht sich hierzu vor allem durch die erforderliche Rücksichtnahme auf die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Gerichte veranlasst.<sup>230</sup> «Die Zuständigkeit zur Überprüfung letztinstanzlicher gerichtlicher Entscheidungen wegen behaupteter Verletzung verfassungsmässig gewährleiteter Rechte versteht der StGH in stRsp dahin, dass sie sich auf die Beachtung der nach Art 28 ff der Verfassung gewährleisteten Rechte beschränkt. In behaupteter unrichtiger Anwendung von Gesetzen durch Gerichte allein kann keine Verletzung verfassungsmässig gewährleiteter Rechte erblickt werden, sofern nicht eine qualifiziert grob unsachliche Verletzung des Gleichheitsgebotes oder denk unmögliche Rechtsanwendung einer Willkür gleichkäme oder die angewendete Norm verfassungswidrig wäre. So kann es insbesondere nicht angehen, mit Beschwerde vor dem StGH eine weitere instanzmässige Rechts- und Sachprüfung gegenüber gerichtlichen Entscheidungen zu erwirken».<sup>231</sup>

<sup>214</sup> Formulierung von Löw, Konrad, Fiskalwirkung der Grundrechte?, DÖV 1957, 879 ff.

<sup>215</sup> Vgl die Darstellung bei Stern, Staatsrecht III/1, 1396 ff mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>216</sup> Darauf stellt entscheidend ab Saladin, Grundrechte, 321.

<sup>217</sup> Hierzu Hesse, K., Verfassungsrecht, N 348; Saladin, Grundrechte, 321; vgl auch Loebenstein, EuGRZ 1985, 365 [387].

<sup>218</sup> Für diese nur formell, nicht aber inhaltlich fiskalische Verwaltungstätigkeit hat Wolff, Hans Julius, Verwaltungsrecht I (1. Aufl. 1956) § 23 I b, den Ausdruck «Verwaltungsprivatrecht» geprägt.

<sup>219</sup> Hierzu zählt aber auch die Subventionsvergabe.

<sup>220</sup> Zu solchen Differenzierungsversuchen und ihren Schwächen s etwa Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 43 ff; Stern, Staatsrecht III/1, 1396 ff – Speziell zu den sogenannten Bedarfsdeckungsgeschäften umfassend Maximilian Wallerath, Öffentliche Bedarfsdeckung und Verfassungsrecht (1988), passim.

<sup>221</sup> So zutreffend Stern, Staatsrecht III/1, 1411.

<sup>222</sup> S auch Saladin, Grundrechte, 321; Rüfner aaO § 117 N 45 f.

<sup>223</sup> Grundsätzlich bejahend StGH, E vom 15.07.1952, ELG 1947–1954, 259 [263].

<sup>224</sup> Dazu Höfling (Fn 3) 228 ff.

<sup>225</sup> Vgl etwa Dürig, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art 19 IV N 119 f; Stern, Staatsrecht III/1, 1429 ff und 1444 ff; Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 27.

<sup>226</sup> S Rüfner aaO § 117 N 30; Stern, Staatsrecht III/1, 1445.

<sup>227</sup> Zur Bedeutung dieser Regelung auch in rechtsvergleichender Hinsicht Batliner, Gerard, in: LPS 14 (1990) 92 [112 ff].

<sup>228</sup> E vom 02.12.1931, in: E des Fürstlich-Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes 1931, 39 [42]. – Batliner, Gerard aaO 113 Fn 50, nennt als erste E, mit der ein OGH-Urteil aufgehoben worden ist, die nicht veröffentlichte E vom 12.06.1961 (StGH 1961/1); nähere Angaben zu dieser E können hier nicht gemacht werden, da im Liechtensteinischen Landesarchiv die entsprechende Akte fehlt.

<sup>229</sup> Vgl etwa BVerfGE 49, 168 [185].

<sup>230</sup> S StGH 1982/65/V – Urteil vom 15.09.1983, LES 1984, 3 [4].

<sup>231</sup> So StGH 1984/9 – Urteil vom 25.04.1985, LES 1985, 108, wobei sich das Verfassungsgericht beruft auf «StGH 1983/7 vom 15.12.1983, in LES 1984, 74 unter Bezug auf stRsp insbesondere StGH 1981/4 vom 14.04.1981 in LES 1982, 55 und dort genannte Entscheidungen»; ebenso zB StGH 1984/16/V – Urteil vom 07.04.1986, LES 1986, 99 [100] – auch im Blick auf die EMRK-Grundrechte; StGH 1986/5 – Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, 46 [48]; StGH 1988/14 – Urteil vom 27.04.1989, LES 1989, 106 [107]; StGH 1991/2 – (noch) nicht veröffentlichtes Urteil vom 03.05.1991, S 8; StGH 1992/10 und 11 – Urteil vom 23.03.1993, LES 1993, 82 [83].



Ob diese Formel geeignet ist, die ausserordentlich schwierige Problematik der Abgrenzung «einfacher» Rechtswidrigkeit und Grundrechtswidrigkeit völlig in den Griff zu bekommen, erscheint zweifelhaft.<sup>232</sup> Doch ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, das sich mit dem Kriterium der Eingriffsintensität<sup>233</sup> einer starren Grenzziehung seiner Prüfungscompetenz entzieht, eröffnet sich auch der StGH mit seiner «Willkürformel» einen Spielraum zur differenzierten, einzelfallbezogenen Beurteilung.

### 3. Zur Wirkung der Grundrechte in der Privatrechtsordnung

#### a) Grundsätzliches und Entwicklung der Diskussion

In traditioneller Sicht entfalteten die Grundrechte ihre Wirkkraft (nur) gegenüber der staatlichen Gewalt («state action»). Für das Verhältnis der Bürger untereinander waren sie weithin irrelevant. Erst um die Mitte des 20. Jahrhunderts wurde das Thema einer «Drittwirkung»<sup>234</sup> bzw einer «Horizontalwirkung»<sup>235</sup> zu einem zentralen Diskussionsgegenstand. Nachdem die schweizerische Staatsrechtslehre insoweit schon früh ihre Sensibilität für neue Herausforderungen an die Grundrechtsdogmatik gezeigt hatte,<sup>236</sup> setzte in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er-Jahren eine nahezu ausufernde Debatte um die Wirkung der Grundrechtsnormen in der Privatrechtsordnung ein.<sup>237</sup> Diese wiederum beeinflusste auch die österreichische Grundrechtslehre.<sup>238</sup> Schon 1960 konstatierte Walter Leisner eine herrschende Meinung, welche die Frage nach dem «Ob» einer Horizontalwirkung der Grundrechte prinzipiell bejaht.<sup>239</sup> In der Folgezeit ging es

im wesentlichen um das «Wie», dh um die Modalität der sogenannten Drittwirkung. Dabei lassen sich für den gesamten deutschsprachigen Raum<sup>240</sup> der Sache nach zwei «Theorien» unterscheiden:

- (1) die Lehre von der unmittelbaren (direkten) und
- (2) die Doktrin von der mittelbaren (indirekten) Drittwirkung.<sup>241</sup>

Dabei geht die Lehre von der unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte davon aus, dass die Grundrechte auch im Rechtsverkehr unter Privaten ohne interpretative Zwischenschritte unmittelbar verbindliche Direktiven aufstellen. Demgegenüber betont die Lehre von der mittelbaren Drittwirkung, dass die Grundrechte lediglich über die wertausfüllungsfähigen und wertausfüllungsbedürftigen Begriffe und Generalklauseln des Privatrechts auf die privaten Rechtsbeziehungen einwirken.

#### b) Notwendige Differenzierung

Um die Wirkung der Grundrechte in der Privatrechtsordnung adäquat zu erfassen, bedarf es eines differenzierenden Lösungsansatzes.<sup>242</sup>

- Problemabschichtend ist dabei zunächst festzuhalten, dass der Privatrechtsgesetzgeber zweifelsohne an die Grundrechte gebunden ist. Hier geht es nicht um die Grundrechtswirkung in der Bürger-Bürger-Relation, sondern allein um den oben<sup>243</sup> erörterten Aspekt der Grundrechtsverpflichtung aller Staatsgewalten. Der Gesetzgeber bleibt Grundrechtsadressat, auch wenn er Vorschriften des Zivilrechts erlässt. Vergleichbares gilt für die Ausübung von Staatsgewalt durch die Zivilgerichte.<sup>244</sup> Diese Auffassung liegt implizit auch der Grundrechtsjudikatur des StGH zugrunde.
- Keine Probleme ergeben sich ferner, wenn eine Grundrechtsbestimmung ausdrücklich ihren anspruchsbegründenden Geltungscharakter auf den gesellschaftlichen bzw privatrechtsgeschäftlichen Bereich erstreckt. Dies ist indessen nur ausnahmsweise der Fall.<sup>245</sup>
- Die dogmatischen Probleme und der Streit um ihre Bewältigung beginnen erst jenseits der soeben genannten Konstellationen. Insoweit gewinnt die Schutzgebotsfunktion der Grundrechte eine wichtige Bedeutung.

<sup>232</sup> Vergleichbares gilt für sie sog. Hecksche Formel, mit der das Bundesverfassungsgericht den Bereich seiner Prüfungscompetenz gegenüber der sogenannten Fachgerichtsbarkeit abzustrecken versucht. Näher hierzu Höfling, Wolfram, Das Verbot prozessualer Willkür, JZ 1991, 955, 961 ff mwN.

<sup>233</sup> Vgl Scherzberg, Arno, Grundrechtsschutz und Eingriffsintensität (1989) passim.

<sup>234</sup> Die Kurzformel ist wohl von Ipsen, Hans Peter, Gleichheit, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd 2 (1954) 111 [143] eingeführt worden.

<sup>235</sup> S zB Saladin, Grundrechte, 307 ff; Loebenstein, EuGRZ 1985, 365 [387 ff].

<sup>236</sup> S zB Huber, Hans, ZSR 55 (1936) 194 a ff; Oftimer, K., SJZ 37 (1941) 225 ff und 241 ff; aus neuerer Zeit zB Müller, Georg, Die Drittwirkung der Grundrechte, ZBl 1978, 233 ff – Beispielgebend später auch Art 25 des Entwurfs der schweizerischen Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: «Wirkung der Grundrechte unter Privaten. I. Gesetzgebung und Rechtsprechung sorgen dafür, dass Grundrechte sinngemäss auch unter Privaten wirksam werden. II. Wer Grundrechte ausübt, hat die Grundrechte anderer zu achten, vor allem darf niemand Grundrechte durch Missbrauch seiner Machtstellung beeinträchtigen».

<sup>237</sup> Ausführlich nachgezeichnet bei Stern, Staatsrecht III/1, 1523 ff.

<sup>238</sup> S etwa Novak, Richard, Drittwirkung und Fiskalwirkung der Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1984, 133 ff; Berka, Walter, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz 1982, 86 ff; aus jüngerer Zeit s namentlich Griller, Stefan, Der Schutz der Grundrechte vor Verletzungen durch Private, JBl 1992, 205 ff.

<sup>239</sup> S Walter Leisner, Grundrechte und Privatrecht (1960) S 335 ff; für die Schweiz zählt Müller, Jörg Paul, Elemente, 81 mit 79 N 147 eine «starke Mehrheit».

<sup>240</sup> Die Rsp des liechtensteinischen StGH äussert sich allerdings nicht explizit.

<sup>241</sup> Vgl mit zahlreichen Nachweisen Stern, Staatsrecht III/1, 1538 ff; ferner etwa Höfling, Vertragsfreiheit, 48 ff; Müller, Jörg Paul, Elemente, 84; BGE 118 I a 46 [56]. – Grundsätzliche Kritik bei Schwabe, Jürgen, Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte, 1971 und öfter.

<sup>242</sup> So auch Müller, Jörg Paul, Elemente, 85 f; Stern, Staatsrecht III/1, 1563 ff.

<sup>243</sup> Unter 3.

<sup>244</sup> Dazu s etwa Rüfner, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 117 N 59; Stern, Staatsrecht III/1, 1565 ff.

<sup>245</sup> Es geschieht zB durch Art 9 III 2 GG, der private Beeinträchtigungen der Koalitionsfreiheit untersagt. S auch die Beispiele bei Müller, Jörg Paul, in: Kommentar zur Bundesverfassung, Einleitung N 65 f.

### c) Die Schutzgebotsfunktion der Grundrechte

Nachdem Dürig schon früh auf die Horizontalwirkungsrelevanz der Schutzdimension der Grundrechte<sup>246</sup> hingewiesen hatte,<sup>247</sup> wird dieser Ansatz heute zunehmend in den Mittelpunkt gerückt.<sup>248</sup> Die staatliche Schutzpflicht als Grundrechtsfunktion verweist zutreffend auf das insoweit entscheidende Dreiecksverhältnis: die Beziehung des Staates zu einer Bürger-Bürger-Relation, in der der eine Grundrechtsträger das «Opfer», das andere Grundrechtssubjekt der «Störer» ist.<sup>249</sup> Im Lichte der grundrechtlichen Horizontalwirkung geht es um den durch den Staat zu leistenden Schutz für die durch die jeweilige Grundrechtsnorm garantierten Rechtsgüter. Der Rechtsgüterschutz als ein absoluter wirkt auch in den Rechtsbeziehungen zwischen Privatrechtssubjekten. Dabei lässt sich die konkrete Umsetzung dieses Ansatzes nicht generell umschreiben; es handelt sich vielmehr um eine komplexe Konkretisierungsaufgabe. Diese obliegt primär dem Gesetzgeber, der zu einer grundrechtsadäquaten Ordnung der Privatrechtsbeziehungen aufgerufen ist. Das rechtsstaatliche Gebot der Verlässlichkeit und

Berechenbarkeit der Rechtsordnung lässt es nicht zu, die geforderte Herstellung praktischer Konkordanz dem von Einzelfall zu Einzelfall entscheidenden Richter zu übertragen. Hier hat der Gesetzgeber hinreichend klare und detaillierte Regelungen vorzugeben. Die Gerichtsbarkeit ist erst dann auf den Plan gerufen, wenn der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht nicht oder nur unzureichend nachgekommen ist. In einem solchen Fall der Verletzung des Untermassverbotes hat der Richter entweder eine für verfassungswidrig gehaltene Regelung dem Verfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen oder aber im Wege verfassungskonformer Auslegung die Schutzfunktion der Grundrechte selbst zur Geltung zu bringen.<sup>250</sup> Die richterliche Konkretisierung grundrechtlich gewährleisteter Rechtsgüter und die damit verknüpfte Abgrenzung kollidierender Grundrechtssphären kann sich dabei nur am konkreten Fall und im Blick auf spezifische Grundrechte bewähren. Allgemeine dogmatische Orientierungspunkte können dabei die unterschiedlich ausgeprägte «Drittwirkungsgeneigntheit» einzelner Grundrechtsbestimmungen,<sup>251</sup> aber auch typologisch zu erarbeitende Ungleichgewichtslagen sein.<sup>252</sup>

<sup>246</sup> S bereits oben.

<sup>247</sup> S Dürig, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art 1 III N 131.

<sup>248</sup> S beispielsweise Häberle, VVDStRL 30 (1972) 74 [76, 109]; Rupp, AöR 101 (1976) 161 [167 ff]; Canaris, Claus-Wilhelm, Grundrechte und Privatrecht, AcP 184 (1984) 201 [225 ff]; für Österreich s etwa Novak, EuGRZ 1984, 133 [138].

<sup>249</sup> S nur Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 111 N 88 ff.

<sup>250</sup> Zum ganzen s Höfling, Vertragsfreiheit, 54 f; Stern, Staatsrecht III/1, 1575 ff; Saladin, Grundrechte, 318 ff; Müller, Jörg Paul, in: Kommentar zur Bundesverfassung, Einleitung N 62 ff; s ferner Loebenstein, EuGRZ 1985, 365 [388].

<sup>251</sup> Stern, Staatsrecht III/1, 1585.

<sup>252</sup> Im Blick auf die Privatautonomie etwa Höfling, Vertragsfreiheit, 44 ff; allgemein zu den in den vorliegenden Kontext einzuordnenden Problemen sozialer und gesellschaftlicher Macht schon früh Huber, Hans, Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen ZSR nF 74 (1955) 173 ff; ferner Böckenförde, Hans-Wolfgang, Grundrechtsgeltung gegenüber Trägern gesellschaftlicher Macht?, in: Posser/Wassermann (Hg), Freiheit in der sozialen Demokratie (1976) 77 ff; Stern, Staatsrecht III/1, 1586 ff; Müller, Jörg Paul, Elemente, 85.