



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Patricia M. Schiess Rütimann

DIE STELLUNG DER EMRK IN LIECHTENSTEIN

BEITRÄGE 44/2019

Patricia M. Schiess Rütimann

Die Stellung der EMRK in Liechtenstein

Beiträge Liechtenstein-Institut
44/2019

Für die kritische Lektüre des Textes dankt die Autorin Dr. iur. Hilmar Hoch, Präsident des StGH, und Univ.-Prof. Dr. Peter Bussjäger, Richter des StGH.

Der Text entspricht dem gleichnamigen Beitrag der Autorin, der von Editions Weblaw in Bern im Jusletter vom 4. Februar 2019 veröffentlicht wurde. Lediglich in Kapitel IX.B wurde in der hier vorliegenden Version eine Ergänzung vorgenommen.

Kurzbiographie

Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann habilitierte 2010 an der Universität Zürich. Seit 2017 ist sie Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Sie arbeitet seit dem Jahr 2013 als Forscherin am Liechtenstein-Institut in Bendern FL, unter anderem am Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung verfassung.li.

Beiträge Liechtenstein-Institut
44/2019

© Liechtenstein-Institut, Bendern
März 2019

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

ABSTRACT

Liechtenstein schuf 1921 den Staatsgerichtshof (StGH) als Verfassungsgericht. Er prüft Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit. Seit der Verfassungsrevision von 2003 obliegt ihm auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen. Diese neue Kompetenz des StGH änderte das Verhältnis vom Völker- zum Landesrecht. Bis 2003 gingen nämlich der StGH und die Literatur davon aus, dass das EWR-Recht über der Verfassung steht und der EMRK Verfassungsrang zukommt.

Die Autorin analysiert das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht und kann aufzeigen, dass die EMRK in Liechtenstein auch heute im Verfassungsrang steht.

En 1921, le Liechtenstein a établi une cour constitutionnelle, pour examiner la constitutionnalité de ses lois, le Staatsgerichtshof (StGH). Depuis la révision constitutionnelle de 2003, il examine aussi la constitutionnalité des traités internationaux. Cette nouvelle compétence du StGH a modifié la relation entre le droit international et le droit interne. Jusqu'en 2003, le StGH et la doctrine ont estimé que le droit de l'EEE était supérieur à la Constitution et que la CEDH était de rang constitutionnel.

L'auteure analyse la relation entre le droit national et le droit international et peut démontrer que la CEDH est toujours de rang constitutionnel au Liechtenstein.

(Übersetzung: Jean Perrenoud, Editions Weblaw).

In 1921, Liechtenstein created the State Court (StGH) as a constitutional court. It examines the constitutionality of laws. Since the constitutional revision of 2003, it has also been responsible for examining the constitutionality of international treaties. This new competence of the Constitutional Court changed the relationship between international law and national law. Until 2003, the Constitutional Court and the literature assumed that EEA law was superior to the Constitution and that the ECHR had constitutional status.

The author analyses the relationship between national law and international law and can show that the ECHR in Liechtenstein still has constitutional status today.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	6
I. Einleitung	9
II. Überblick über diese Untersuchung.....	10
A. Gegenstand	10
B. Aufbau.....	11
C. Mehrwert für die Leserinnen und Leser aus dem Ausland	11
III. Innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen.....	11
A. Die drei wesentlichen Gesichtspunkte	11
B. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein	13
C. Keine Änderungen durch die Verfassungsrevision von 2003	15
IV. Der Rang der völkerrechtlichen Normen vor der Verfassungsrevision von 2003.....	16
A. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein	16
B. Die Staatsvertragsprüfung in der gescheiterten Totalrevision des StGHG von 1992 ...	17
C. Literatur vor der Verfassungsrevision von 2003.....	19
D. Rechtsprechung vor der Verfassungsrevision von 2003.....	20
1. Keine Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften	20
2. Anwendung der EMRK und Bestätigung ihres faktischen Verfassungsranges	20
V. Die Materialien zur Verfassungsrevision und zur StGHG-Totalrevision von 2003	22
A. Die Materialien zur Änderung von Art. 104 Abs. 2 LV	22
B. Die Materialien zur Totalrevision des StGHG	24
C. Die Erläuterungen von Günther Winkler.....	26
VI. Ausführungen nach der Verfassungsrevision von 2003	29
A. Rechtsprechung	29
1. Ausführungen zum Rang des Völkerrechts im Allgemeinen	29
2. Ausführungen zum Rang der EMRK	31
B. Literatur	31
1. Stefan Becker im Jahr 2004.....	31
2. Herbert Wille im Jahr 2005	32
3. Hilmar Hoch im Jahr 2006.....	32
4. Tobias Michael Wille im Jahr 2007.....	33
5. Peter Bussjäger im Jahr 2016.....	33
C. Zwischenfazit für die völkerrechtlichen Normen im Allgemeinen	34
VII. Die Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation der EMRK	34
VIII. Der Rang der EMRK seit der Verfassungsrevision von 2003.....	36
A. Verhältnis der EMRK zu den grundrechtlichen Bestimmungen der Verfassung.....	36
1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation	36
2. Ausführungen in der Judikatur.....	37
3. Ausführungen in der Literatur.....	38
4. Zwischenfazit zum Günstigkeitsprinzip	39
B. Verhältnis der EMRK zu den übrigen Bestimmungen der Verfassung.....	39
1. Problemlage	39
2. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation	39
3. Ausführungen in der Judikatur	40

4.	Ausführungen in der Literatur.....	41
5.	Zwischenfazit	42
6.	Exkurs zur Schweiz	43
C.	Art. 70b VRG und Art. 9a GVVKG	44
1.	Anwendung von Art. 70b VRG nach der Verfassungsrevision von 2003	44
2.	Kritik in der Lehre.....	45
3.	Erlass von Art. 9a GVVKG im Jahr 2013.....	47
4.	Eigene Meinung	47
D.	Verhältnis der EMRK zum Gesetzesrecht	48
1.	Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation	48
2.	Ausführungen in der Judikatur.....	49
3.	Literatur vor und nach der Verfassungsrevision von 2003.....	49
IX.	Schlussfolgerungen	50
A.	Unterlassungen im Jahr 1982.....	50
B.	Kein Verfahren, in dem Staatsverträgen Verfassungsrang verliehen werden kann.....	50
C.	Der Verfassungsrang der EMRK und seine Folgen	51
X.	Literaturverzeichnis.....	53
XI.	Anhang.....	57
A.	Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen	57
B.	Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein.....	61

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
a.M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html
BGE	Bundesgerichtsentscheid, abrufbar unter: https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/clir/http/index.php?lang=de
BuA	Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag, abrufbar unter: https://bua.regierung.li/BuA/default.aspx
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101), abrufbar unter: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html
Diss.	Dissertation
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Die Urteile sind abrufbar unter: http://hudoc.echr.coe.int/ .
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention: Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBl. 1982 Nr. 60/1 LR 0.101
Erw.	Erwägung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRA	EWRA-Abkommen: Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBl. 1995 Nr. 68/1 LR 0.110
f.	folgende (Seite/Seiten)
Fn	Fussnote/Fussnoten
gl.M.	gleicher Meinung
GVVKG	Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz; GVVKG), LGBl. 2003 Nr. 108 LR 172.012
Habil.	Habilitation
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberin
Landtags-Protokolle	Protokolle des Landtags des Fürstentums Liechtenstein, abrufbar unter: https://www.landtag.li/protokolle/?nid=4089&groupnr=4089&lang=de
LES	Liechtensteinische Entscheidsammlung. Der LJZ beigeheftet.
LGBl.	(Liechtensteinisches) Landesgesetzblatt, abrufbar unter: https://www.gesetze.li/chrono/suche
lit.	litera (Buchstabe)
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LPS	Schriftenreihe: Liechtenstein Politische Schriften, abrufbar unter: www.eliechtensteinensia.li
LR	Konsolidiertes (liechtensteinisches) Recht, abrufbar unter: https://www.gesetze.li/konso/suche

LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101
Nr.	Nummer/Nummern
Rz.	Randziffer/Randziffern
S.	Seite/Seiten
StGH	Staatsgerichtshof und Urteil des Staatsgerichtshofs. Die Urteile sind abrufbar unter: https://www.gerichtsentscheidungen.li/ .
StGHG	Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10
v.	versus
v.a.	vor allem
VGH	Verwaltungsgerichtshof und Urteil des Verwaltungsgerichtshofs. Die Urteile sind abrufbar unter: https://www.gerichtsentscheidungen.li/ .
VRG	Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtgesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50 LR 161
z.B.	zum Beispiel

I. EINLEITUNG

Im Herbst 2018 konnte Liechtenstein 40 Jahre Mitgliedschaft im Europarat feiern. Dabei wurde festgestellt, wie selbstverständlich seither Liechtensteins Engagement in internationalen Organisationen ist.¹ Ein vom Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur zum Jubiläum veranstaltetes Seminar «Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention» beleuchtete am 22. August 2018 verschiedene Aspekte der EMRK² und des Grundrechtsschutzes in Liechtenstein.³

Anders als die Schweiz kennt Liechtenstein seit 1921 ein institutionell eigenständiges Verfassungsgericht, den Staatsgerichtshof (StGH).⁴ Die Verfassung vom 5. Oktober 1921 (LV)⁵ übertrug ihm in ihrer ursprünglichen Version⁶ folgende Aufgaben:

«Art. 104 LV

Abs. 1 Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung zu errichten.

Abs. 2 In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Verwaltungsgerichtshof und entscheidet über Klagen des Landtages auf Entlassung oder Schadenersatzpflicht der Mitglieder und Beamten der Regierung wegen behaupteter Pflichtverletzungen.»

Im Zuge der tiefgreifenden Verfassungsrevision des Jahres 2003⁷ erfuhr das Kapitel über die Rechtspflege verschiedene Änderungen. Hierbei wurde Art. 104 Abs. 1 LV nicht geändert, wohl aber Art. 104 Abs. 2 LV. Er regelt neu das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, indem er dem StGH folgende Kompetenz zuweist:

«Art. 104 Abs. 2 LV

In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Wahlgerichtshof.»

Zumindest auf den ersten Blick scheint Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV mit der Kompetenz des StGH, Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen, das Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und der Verfassung klar zu regeln. Dennoch herrscht in der Lehre keine Einigkeit über die Folgen dieser Verfassungsänderung.

In vielen Fällen konnten und können der StGH und der Verwaltungsgerichtshof (VGH) auf eine Einordnung von völkerrechtlichen Normen in den Stufenbau der liechtensteinischen

1 *Frick*, Einleitung, S. 103. So bereits *Müller*, Zum Jubiläumsjahr 2010, S. 83 ff.

2 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBL. 1982 Nr. 60/1 LR 0.101. Für Liechtenstein am 8. September 1982 in Kraft getreten.

3 Als Referenten beteiligten sich unter anderem Carlo Ranzoni, seit dem Jahr 2015 für Liechtenstein Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg, Bernd Hammermann, seit 2018 für Liechtenstein Richter am EFTA-Gerichtshof in Luxemburg, und Hilmar Hoch, seit 1994 Richter am Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein (StGH) und seit 2018 dessen Präsident. Die verschriftlichten Versionen aller Vorträge lassen sich in der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung (LJZ) vom September 2018 nachlesen: LJZ 3/2018, S. 103 ff.

4 *Schädler Emanuel*, Die EMRK, S. 123, bezeichnet den StGH als «einen weiteren, gerichtlich-unabhängigen Akteur in der Grundrechtsordnung neben dem Verfassungsgeber».

5 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1921 Nr. 15 LR 101.

6 LGBL. 1921 Nr. 15.

7 LGBL. 2003 Nr. 186. Zu den Umständen der Verfassungsrevision siehe die Dokumentation von *Merki*, Liechtensteins Verfassung.

Rechtsordnung verzichten.⁸ So bleiben viele Aspekte des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht ungeklärt.

Anders sieht es für das EWR-Recht aus,⁹ dem der StGH seit langem einen verfassungsändernden respektive verfassungsergänzenden Charakter attestiert.¹⁰ Den Anwendungsvorrang des EWR-Rechts hat der StGH in ständiger Rechtsprechung bejaht. Er überprüft das EWR-Recht und seine Anwendung durch die EFTA-Überwachungsbehörde bzw. durch den EFTA-Gerichtshof «nur dann auf ihre Verfassungsmässigkeit,¹¹ wenn der Verdacht besteht, es bestünde eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien oder eine besonders krasse Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention».¹²

Ob der Staatsgerichtshof gestützt auf Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV tatsächlich auch die EMRK auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung prüfen darf und ob der Rang der EMRK im Stufenbau der Rechtsordnung durch die Prüfungskompetenz des StGH geändert wurde, soll im Folgenden geklärt werden.

II. ÜBERBLICK ÜBER DIESE UNTERSUCHUNG

A. Gegenstand

Für die Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis zwischen der EMRK und der liechtensteinischen Verfassung und den Gesetzen werden neben den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation der EMRK im Jahr 1982 die Unterlagen zur Verfassungsrevision von 2003 sowie auch die Berichte und Anträge (BuA) und Landtags-Debatten zu der im Jahr 1992 gescheiterten Totalrevision des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) und zur StGHG-Totalrevision von 2003 analysiert. Letztere setzte die Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV um. Parallel dazu wird die Rechtsprechung des StGH ausgewertet und die einschlägige Literatur zusammengetragen. Die Materialien – so viel sei vorweggenommen – weisen überraschend viele Lücken und Widersprüche auf.

Diese Untersuchung gibt Antwort auf die folgenden Fragen: Was gilt, wenn ältere liechtensteinische Normen unverändert bleiben und dadurch in einen Konflikt mit der EMRK und der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) weiterentwickelten Rechtsprechung geraten?¹³ Ist der Gesetzgeber an die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR gebunden? Gilt dies auch für den Verfassungsgeber? Hat die 1992 in das Volksrechtgesetz (VRG)¹⁴ aufgenommene Vorprüfung von Initiativbegehren, die auf eine Änderung der Verfassung oder von Gesetzen lauten, auf ihre Übereinstimmung mit den Staatsverträgen (Art. 70b VRG) auch nach der Revision von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV Bestand?

8 Aus jüngerer Zeit siehe z.B. VGH 2015/030 Erw. 5 (= LES 1/2016, 26 ff. [28]), wörtlich gleich VGH 2015/028 Erw. 5. Hier ging es um die in den Principles for Information Exchange Financial Intelligence Units vorgesehene Vertraulichkeit von ausgetauschten Informationen. Eine Qualifikation der Principles und eine Analyse ihrer Geltung (insbesondere im Verhältnis zu Privaten) musste nicht vorgenommen werden. In StGH 2015/039 Erw. 2.1 konnte der StGH offenlassen, ob es sich bei einem Teilungs- und Rückführungsabkommen, das auf der Grundlage von Art. 57 UN-Übereinkommen gegen Korruption (UNCAC, LGBl. 2010 Nr. 194 LR 0.311.56) abgeschlossen worden war, um einen Staatsvertrag oder ein blosses Verwaltungsübereinkommen handelte. Siehe auch StGH 2015/015 Erw. 3.1 und 3.2, wo die Frage nach der Qualifikation des FATCA-Abkommens nicht aufgeworfen wurde.

9 Liechtenstein ist seit dem 1. Mai 1995 Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Siehe das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA, LGBl. 1995 Nr. 68 LR LR 0.110).

10 Siehe insbesondere StGH 2004/45 Erw. 2.1 und z.B. auch StGH 2012/184 Erw. 2.2.

11 Der StGH hat noch nie eine solche Überprüfung vorgenommen.

12 StGH 2013/196 Erw. 2.5.1 unter Verweis auf StGH 2011/200 Erw. 3.2, auf den nicht veröffentlichten Entscheid StGH 2008/36 Erw. 2.1 und auf StGH 1998/61 Erw. 3.1. StGH 2013/196 und StGH 1998/61 spezifizieren die «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» nicht näher.

13 Dies ist insbesondere deshalb möglich, weil der EGMR eine autonome Auslegung pflegt und die EMRK als living instrument begreift. Siehe die Hinweise hierzu in: *Schiess Rütimann, Die Freiheiten*, S. 149 f.

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

B. Aufbau

In ihrem Aufsatz «Die Freiheiten des liechtensteinischen Gesetzgebers beim Einfügen der EMRK in die nationale Rechtsordnung» in der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung LJZ,¹⁵ der auf einen Vortrag am EMRK-Seminar vom 22. August 2018 zurückgeht, legte die Autorin dar, dass die EMRK den Mitgliedstaaten keine Vorgaben macht, welchem Prinzip der innerstaatlichen Geltung des Völkerrechts sie folgen sollen und auf welcher Ebene die EMRK anzuordnen ist. Der Fokus des Beitrages in der LJZ lag somit auf der Rechtsprechung des EGMR. Demgegenüber konzentriert sich diese Untersuchung auf die Auslegung von Verfassung und Gesetz in Liechtenstein.

Beginnend mit dem Bericht vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein (abgedruckt im Anhang in Kapitel XI.B) werden nun in chronologischer Reihenfolge Materialien, Literatur und Judikatur zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht und zum Rang der EMRK in der liechtensteinischen Rechtsordnung vorgestellt. Beim Bericht vom 17. November 1981 handelt es sich soweit ersichtlich um die erste Analyse des Umganges Liechtensteins mit Staatsverträgen.

C. Mehrwert für die Leserinnen und Leser aus dem Ausland

Nicht nur, aber auch für die Leserinnen und Leser im Ausland werden die Literatur zur Geltung des Völkerrechts in Liechtenstein sowie die liechtensteinische Literatur zur EMRK und generell zu den Grundrechten zusammengetragen. Ebenso erhalten sie Hinweise zur Einordnung des EWR-Rechts in Liechtenstein und einen Einblick in das liechtensteinische Verfassungsrecht.

Hierbei wird sich zeigen, dass das liechtensteinische Recht von ausländischem Recht (nota bene von schweizerischem und österreichischem Verfassungsrecht) beeinflusst ist,¹⁶ indem Normen aus fremden Rechtsordnungen übernommen werden oder sich der Gesetzgeber an ausländischen Vorbildern orientiert. Überdies bleibt es nicht ohne Einfluss, dass liechtensteinische Juristinnen und Juristen im Ausland studieren¹⁷ sowie Richterinnen und Richter aus Österreich und der Schweiz an den liechtensteinischen Gerichten arbeiten¹⁸ und im Gesetzgebungsprozess ausländische Expertinnen und Experten beigezogen werden.¹⁹

Zudem illustriert Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV, welche Komplikationen es nach sich ziehen kann, wenn eine vermeintlich einfache Aussage über das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht anlässlich einer Partialrevision in die Verfassung aufgenommen wird.

III. INNERSTAATLICHE GELTUNG UND UNMITTELBARE ANWENDBARKEIT VÖLKERRECHTLICHER NORMEN

A. Die drei wesentlichen Gesichtspunkte

Bezüglich der Geltung des Völkerrechts sind – so führte *Gerard Batliner*²⁰ im Jahr 1990 aus – drei Punkte zu unterscheiden: die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts, seine unmittelbare Anwendbarkeit und der Rang der völkerrechtlichen Prinzipien, Regeln und Normen.²¹ Daran hat

15 *Schiess Rütimann*, Die Freiheiten, S. 143 ff.

16 Siehe hierzu unlängst: *Wolf/Bussjäger/Schiess Rütimann*, Law, small state theory and the case of Liechtenstein, S. 183 ff., und *Bussjäger*, Verfassungsrecht im Kleinstaat, S. 690 ff.

17 Siehe hierzu: *Schiess Rütimann*, Besondere Herausforderungen, S. 20 ff.

18 Ausführlich: *Bussjäger*, Eigenständige Verfassungsdogmatik, S. 15 ff.

19 Siehe hierzu: *Schiess Rütimann*, Juristische Gutachten, S. 69 ff.

20 Gerard Batliner, 1928–2008, liechtensteinischer Rechtswissenschaftler und Politiker. Siehe: Redaktion, «Batliner, Gerard», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Batliner,_Gerard, abgerufen am 30.12.2018.

21 *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 145. Gl.M. z.B. auch *Thürer*, Liechtenstein, S. 108 f. und VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff. [238]).

sich bis heute nichts geändert.²² Wie die völkerrechtlichen Normen in das innerstaatliche Rechtssystem eingeordnet werden, regelt das nationale Recht, nicht das Völkerrecht.²³ Die EMRK enthält keine Vorgaben über ihre Stellung im nationalen Recht.²⁴ Dieses muss jedoch gewährleisten, dass die in der EMRK garantierten Rechte respektiert werden.²⁵ Auf welchem Weg dieses Ziel erreicht wird, bestimmen die einzelnen Mitgliedstaaten selbst.²⁶

Als Liechtenstein die EMRK im Jahr 1982 ratifizierte, war Art. 66^{bis} LV, der Landtagsbeschlüsse, die einem Staatsvertrag zustimmen, dem fakultativen Referendum unterstellt, noch nicht in Kraft. Das Staatsvertragsreferendum fand erst 1992 im Hinblick auf den Beitritt zum EWR Eingang in die Verfassung.²⁷ Art. 66^{bis} LV regelt aber nicht das Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht, sondern legt fest, wer über den Abschluss von Staatsverträgen entscheidet.

Zur innerstaatlichen Geltung, zur Anwendbarkeit und zur Rangordnung des Völkerrechts enthielt die LV im Jahr 1982 keine Ausführungen.²⁸ Der Verfassungsgeber hatte bewusst auf eine Regelung verzichtet.²⁹ Dies änderte sich mit der Verfassungsrevision des Jahres 2003.

Einerseits wurde mit der Revision von 2003 in Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV dem StGH die Kompetenz erteilt, auch Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen.

Andererseits wurde Art. 92 LV neu gefasst.³⁰ Die Regierung soll die «zur Durchführung der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erforderlichen Verordnungen» erlassen. Bis dahin hatte sich Art. 92 LV nicht zum Vollzug völkerrechtlicher Normen geäußert. Da die Unterscheidung in unmittelbar anwendbare und andere Staatsverträge im Zusammenhang mit der EMRK nicht von Bedeutung ist,³¹ wird in dieser Untersuchung nicht weiter auf Art. 92 LV eingegangen. Gleichwohl sei angemerkt, dass die Pflicht zum Erlass von Verordnungen zur Umsetzung unmittelbar anwendbarer völkerrechtlicher Normen befremdet. Unmittelbar anwendbare Normen zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass sie keiner Umsetzung bedürfen, sondern direkt angerufen werden können.³²

22 Siehe z.B. *Herdegen*, Völkerrecht, § 22 Rn 5 ff., und *Keller/Balazs-Hegedüs*, Paradigmenwechsel, S. 715.

23 *Thürer*, Liechtenstein, S. 108 und 111.

24 *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 3 Rn 1.

25 Siehe z.B. *Schabas*, Commentary, S. 75 f. Zur Pflicht, die Entscheidungen des EGMR umzusetzen, siehe mit Blick auf Liechtenstein *Schädler Robin/Vogt*, Innerstaatliche Umsetzung, S. 133, mit Blick auf die übrigen deutschsprachigen Länder z.B. *Pfiffner/Bollinger*, Auswirkungen, Rz 18 ff.

26 Siehe z.B. *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law, S. 29 f., und *Schabas*, Commentary, S. 76.

27 LGBL 1992 Nr. 27. Eine Initiative der Freien Liste auf Einführung eines Staatsvertragsreferendums, die sich an der schweizerischen Bundesverfassung orientiert hatte und vor allem den Beitritt zur UNO und die Rheinkraftwerke (ein Wasserkraftwerkprojekt mit Laufkraftwerken im Rhein zwischen Balzers/Trübbach und Ruggell/Salez) im Visier hatte (dem Referendum wären nämlich auch Staatsverträge unterstellt worden, die «schwerwiegende ökologische Eingriffe mit sich bringen»), war in der Volksabstimmung vom 17./19. März 1989 mit 56,8% Nein-Stimmen abgelehnt worden: Liechtensteiner Volksblatt, 20. März 1989, S. 1.

28 Siehe statt vieler: *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Kapitel VI, Rz 128, und BuA Nr. 95/2003, S. 29.

29 Der Bericht vom 17. November 1981, S. 18 f. (siehe Anhang), sprach sich ausdrücklich gegen gesetzgeberische Massnahmen bezüglich der Übernahme und Anwendung des Völkerrechts aus. Auch der Postulant, Gerard Batliner, stellte keine entsprechenden Forderungen: Landtags-Protokolle 1981 IV S. 1189 (Sitzung vom 17. Dezember 1981).

30 Art. 92 Abs. 2 LV lautet seit der Verfassungsrevision von 2003: «Sie [die Regierung] erlässt die zur Durchführung der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erforderlichen Verordnungen, die nur im Rahmen der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erlassen werden dürfen.»

31 Die Bestimmungen der EMRK sind direkt anwendbar. So bereits Bericht vom 17. November 1981, S. 7 f., und *Villiger*, Quellen, Rz 16, für Art. 2–14 EMRK.

32 Siehe z.B. *Herdegen*, Völkerrecht, § 22 Rn 5. Die Verwirrung könnte auf Günther Winkler zurückgehen. *Winkler*, Prüfung II, S. 171, sprach von «unbestimmten Inhalten und Ausführungsvorbehalten» von Staatsverträgen, die «etwa zur Festlegung der Vollzugsbehörde (...) unter Umständen durch einen entsprechenden innerstaatlichen Rechtsakt (Gesetz oder Verordnung) unmittelbar anwendbar gemacht werden.» Bei solchen völkerrechtlichen Normen liegt jedoch gemäss der im Bericht vom 17. November 1981 und im Schrifttum verwendeten Terminologie gerade keine unmittelbare Anwendbarkeit vor. *Winkler*, Prüfung II, S. 175, schien dieser letzteren Ansicht zu folgen. Siehe auch die Kritik an Günther Winklers Auffassung bei *Becker*, Zeitenwende, S. 147 Fn 20.

Im Ersten Bericht der Landtagskommission (so genannte erste Verfassungskommission)³³ vom 31. Oktober 1996 war die Umsetzung von Staatsverträgen noch kein Thema.³⁴ Die zum Verfassungstext gewordenen Formulierungen von Art. 92 Abs. 2 und 3 LV finden sich in den Verfassungsänderungsvorschlägen der Verfassungskommission des Landtages vom 29. Juni 1998 mit der einzigen Erklärung: «Hier wird ergänzend auf die Umsetzung staatsvertraglicher Verpflichtungen Bezug genommen.» Sie wurden im Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 7. Juni 1999 übernommen, ebenso im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000 (so genannte «rote Broschüre»). Als Erklärung wurde beide Male der knappe Vermerk angebracht: «Obige Ergänzungen sollen die Umsetzung staatsvertraglicher Verpflichtungen in der Verfassung verankern.» Diese Erklärung wurde im Bericht und Antrag der Regierung,³⁵ BuA Nr. 87/2001³⁶, S. 38, ohne weiteren Kommentar übernommen. Soweit ersichtlich, wurden die Änderungen von Art. 92 LV nicht öffentlich diskutiert.

Dargestellt wird nun als Erstes der Bericht vom 17. November 1981 über die Anwendbarkeit des Völkerrechts. Hierbei erfolgt eine Konzentration auf die ersten beiden Punkte, nämlich auf die Regelung der innerstaatlichen Geltung und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkerrechts. Wie sich im übernächsten Kapitel zeigt,³⁷ wurde daran durch die Revision von Art. 104 LV im Jahr 2003 nichts geändert.

B. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein

Der Bericht der Regierung vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein basierte auf einem Rechtsgutachten.³⁸ Es war von Luzius Wildhaber, damals Richter am StGH und später Richter am EGMR,³⁹ verfasst worden.⁴⁰ Der Bericht führte aus, dass die «Berufung auf eine spezifische Theorie allein» nicht zum Ziel führe.⁴¹ Das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht müsse stets «einer genauen und unvoreingenommenen Untersuchung» unterzogen werden.⁴² Dabei sei «zwischen den einzelnen Völkerrechtsquellen zu differenzieren⁴³». ⁴⁴ Daniel Thürer, dannzumal Richter am

33 Zum langen Weg bis zur Verabschiedung der Verfassungsrevision siehe *Merki*, Liechtensteins Verfassung, S. 43 ff.

34 Auch bei der Beratung des Berichtes im Landtag war dies kein Thema. Siehe Landtags-Protokolle 1996 IV S. 2319–2423 (Sitzung vom 21. November 1996). Ebenso wenig im Vorschlag der Verfassungskommission II vom 1. Juli 1998. Siehe zu diesem *Merki*, Liechtensteins Verfassung, S. 157–162.

35 Die BuA werden von der Regierung zu Händen des Landtages verfasst. Sie entsprechen der im Bundesblatt BBl veröffentlichten Botschaft und dem Entwurf des Schweizer Bundesrates. Die BuA sind abrufbar unter: <https://bua.regierung.li/BuA/default.aspx>.

36 Bericht und Antrag der Regierung vom 20. November 2001 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung der Verfassung.

37 Siehe Kapitel III.C.

38 Bericht vom 17. November 1981, S. 2.

39 Luzius Wildhaber, geb. 1937, Schweizer, 1971–1977 Professor an der Universität Fribourg, 1977–1998 Professor an der Universität Basel, 1974–1988 Richter am StGH.

40 *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 146.

41 Bericht vom 17. November 1981, S. 3. Gl.M. BuA Nr. 95/2003, S. 27.

42 Bericht vom 17. November 1981, S. 3. Sehr ähnlich argumentieren *Keller/Balazs-Hegedüs*, Paradigmenwechsel, S. 713: «Der grundsätzliche Ansatz der «Selbstbestimmungsinitiative», der Bundesverfassung Vorrang gegenüber dem dispositiven Völkerrecht einzuräumen, vermag nur auf den ersten Blick zu überzeugen. Die Idee einer starren Vorrangklausel trägt der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit eines international vernetzten Kleinstaates nicht Rechnung (...).»

43 Der Bericht vom 17. November 1981, S. 3–9, unterscheidet denn auch zwischen Völkergewohnheitsrecht, allgemeinen Rechtsgrundsätzen, Völkervertragsrecht, Beschlüssen internationaler Organisationen, Entscheiden internationaler Gerichte.

44 Bericht vom 17. November 1981, S. 3.

StGH,⁴⁵ setzte diese Differenzierung 1998 fort, indem er danach fragte, ob «gewissen Vertragswerken ihrer inneren Natur gemäss ein bestimmter innerstaatlicher Status zuzuerkennen ist».⁴⁶

Gestützt auf eine Analyse der StGH-Entscheidung StGH 1978/8⁴⁷ gelangte der Bericht zum Schluss, dass ein vom Landtag genehmigter und vom Landesfürsten ratifizierter Vertrag «automatisch und ipso iure zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung» erlange.⁴⁸ In diesem Punkt folgen ihm Rechtsprechung und Lehre mit Ausnahme von Günther Winkler⁴⁹ und⁵⁰ bis heute.⁵¹ Daniel Thürer bezeichnete die Anerkennung des Adoptionssystems 1998 als ungeschriebenes Verfassungsrecht.⁵² Dass sich die Verfassung nicht dazu äussert, wie die EMRK in das Landesrecht eingeführt wird,⁵³ stellt deshalb keinen Mangel dar. StGH 1996/6 Erw. 2.1⁵⁴ zum Beispiel bestätigte die «unumstrittene automatische Adoption» für die EMRK ausdrücklich.⁵⁵

Anschliessend an die Ausführungen zum Adoptionssystem unterschied der Bericht vom 17. November 1981 zwischen der Geltung der völkerrechtlichen Übereinkommen und ihrer unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit,⁵⁶ also der Frage, wann Normen als self-executing qualifiziert werden können. Sind Bestimmungen self-executing, können sie vom Individuum vor Gericht und gegenüber der Verwaltung angerufen werden.⁵⁷ Gemäss dem Bericht vom 17. November 1981 sind Normen unmittelbar anwendbar, wenn die Verträge «nach Natur, Zweck, Wortlaut und Parteiwillen für Privatpersonen direkte Anwendung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden finden sollen», «dazu auch objektiv geeignet sind» und «keiner weiteren innerstaatlichen Durchführung oder Konkretisierung bedürfen».⁵⁸

45 Daniel Thürer, geb. 1945, Schweizer, 1983–2010 Professor an der Universität Zürich, 1989–2000 Richter am StGH.

46 Thürer, Liechtenstein, S. 111.

47 StGH 1978/8 (= LES 1981, 5–7).

48 Bericht vom 17. November 1981, S. 6. Unbestritten war (so der Bericht, S. 4), dass die Verfassung keine Aussage darüber enthält, ob ein Staatsvertrag gleichzeitig mit seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit auch die innerstaatliche Geltung erlangt. Zustimmung Höfling, Liechtenstein, S. 142. Winkler, Prüfung II, S. 183, notiert, dass «im Allgemeinen» «kein spezieller gesetzlicher Umsetzungsaktes» notwendig ist. VGH 2005/94 Erw. 27 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]) bestätigte die monistische Auffassung des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ausdrücklich auch nach Inkrafttreten von Art. 104 Abs. 2 LV. Siehe auch sogleich Kapitel III.C.

49 Günther Winkler, geb. 1929, Österreicher, 1961–1997 Professor an der Universität Wien.

50 Winkler, Prüfung II, führte – v.a. unter Bezugnahme auf die von Hans Kelsen verwendeten Begriffe – aus, dass die liechtensteinische Verfassung dem monistischen System folge, sei «an und für sich unrichtig», «irreführend» und «verfehlt» (S. 184). In der Verfassung des Jahres 1921 habe der Monismus im Sinne Kelsens keinen Niederschlag gefunden (S. 185). Gleichwohl hielt Winkler einleitend fest (S. 183): «Im Allgemeinen bedarf es in Liechtenstein für die Geltung und Verbindlichkeit von zustimmungsbedürftigen generell-abstrakten Staatsverträgen im innerstaatlichen Bereich keines speziellen Umsetzungsaktes. (...) Damit ist aber nicht notwendigerweise auch schon ihre innerstaatliche Verbindlichkeit hergestellt.»

51 Siehe statt vieler: Bussjäger, Einführende Bemerkungen, Kapitel VI., Rz 129, und BuA Nr. 95/2003, S. 28. Siehe z.B. auch VGH 2005/94 Erw. 27 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]).

52 Thürer, Liechtenstein, S. 109. Gemäss Vogt, Willkürverbot, S. 333, bezeichnet die herrschende Lehre den «Grundsatz der automatischen Inkorporation (...) schon lange als einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz». Er lässt es jedoch offen (S. 333 Fn 73), ob der Grundsatz nach der Verfassungsrevision weiterhin gelten kann.

53 Batliner Gerard, Rechtsordnung, S. 145.

54 StGH 1996/6 Erw. 2.1 (= LES 3/1997, 148 ff. [151]).

55 Gemäss Batliner Gerard, Rechtsordnung, S. 147, ergibt sich die innerstaatliche Geltung auch aus der mit LGBl. 1982 Nr. 57 eingeführten Änderung des StGHG. Mit LGBl. 1982 Nr. 57 wurde Art. 23 Abs. 1 lit. b StGHG dahingehend ergänzt, dass beim StGH wegen Verletzung der Rechte der EMRK Beschwerde erhoben werden darf.

56 Bericht vom 17. November 1981, S. 7. So auch heute noch für Österreich z. B. Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 111, und für die Schweiz z.B. Tschannen, Staatsrecht, § 9 Rz 7.

57 Thürer, Liechtenstein, S. 109.

58 Bericht vom 17. November 1981, S. 7. Dies wurde z.B. in VGH 2005/94 Erw. 23 (= LES 3/2006, 300 ff. [304]) bestätigt. Ausführlich hierzu Thürer, Liechtenstein, S. 110. Die vom schweizerischen Bundesgericht aufgestellten Kriterien lauten sehr ähnlich, siehe z.B. unlängst BGE 136 I 297 E. 8.1: «(...) wenn die Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die Norm muss mithin justiziabel sein, d.h. es müssen die Rechte und Pflichten des Einzelnen umschrieben und der Adressat der Norm die rechtsanwendenden Behörden sein.»

Der Bericht vom 17. November 1981 hielt fest, dass der materielle Teil der EMRK «in der Regel» als self-executing betrachtet werde.⁵⁹ Bei der Beratung der EMRK ein Jahr später musste deshalb nicht weiter ausgeführt werden, dass ihre Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind.

Wenn Gerard Batliner sagte, dass es für die Umsetzung einzelner Grundrechtsgarantien das «Dazwischentreten des Gesetzgebers» brauche,⁶⁰ ist ihm zuzustimmen. Insbesondere solche Grundrechte, die (neben dem Abwehrensanspruch auch) Leistungsansprüche und Schutzansprüche vermitteln,⁶¹ setzen ein Tätigwerden des Gesetzgebers und der vollziehenden Behörden voraus.⁶² Dies hindert Beschwerdeführer jedoch nicht daran, sich auf das betreffende Grundrecht zu berufen.

C. Keine Änderungen durch die Verfassungsrevision von 2003

Die Revision der Verfassung im Jahr 2003 änderte gemäss Regierung⁶³ und Lehre⁶⁴ nichts daran, dass in Liechtenstein Staatsverträge mit der völkerrechtlichen auch die innerstaatliche Geltung erlangen. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes VGH 2005/94 Erw. 23⁶⁵ zitierte das Gutachten des StGH vom 11. Dezember 1995 über das Verhältnis des EWR-Rechts zum Landesrecht⁶⁶: «Dem EWR-Recht kommt – wie dem Völkerrecht im allgemeinen – im Fürstentum direkte Geltung (Durchgriffswirkung) zu, dh, es entfaltet ohne besonderen nationalen Transformationsakt vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an als Völkerrecht innerstaatliche Wirksamkeit.» Dieses System wird als monistisch bezeichnet.⁶⁷ VGH 2005/94 Erw. 27 bestätigte, dass durch die Verfassungsrevision «kein Abschied von der monistischen Auffassung» erfolgte. VGH 2013/093 wiederholte, dass auf das Verhältnis zum EWR-Recht die monistische Theorie anzuwenden ist.⁶⁸ Auch StGH 2012/166 Erw. 3.5 bekräftigte dies: «Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes erlangen Völkerrechtsnormen – abgesehen von der Pflicht zur völkerrechtskonformen Interpretation des Landesrechts – aufgrund des von Liechtenstein anerkannten Adoptionsystems ohne formelle Transformation direkt landesinterne Geltung.»⁶⁹

Die Kriterien für die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen werden heute immer noch gleich umschrieben.⁷⁰ Die Rechtsprechung folgt nach wie vor der im Bericht vom 17. November 1981 vertretenen Ansicht.⁷¹ Ein internationales Übereinkommen ist gemäss VGH 2005/94 Erw. 23 – das Gutachten des StGH vom 11. Dezember 1996 zitierend – «insofern unmittelbar auf die Individuen und Wirtschaftsunternehmen anwendbar («self-executing»), als es sein Sinn ist, diesen als solchen Rechte zu gewähren und Pflichten aufzuerlegen, und als die

59 Bericht vom 17. November 1981, S. 8.

60 *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 146.

61 Dass die Abgrenzung von positiven und negativen Verpflichtungen (positive obligation und negative obligation) nicht immer einfach ist, zeigen z.B. EGMR (Grosse Kammer) *Dickinson v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 44362/04, 4. Dezember 2007, §§ 69–71, und EGMR (Grosse Kammer) *Hämäläinen v. Finnland*, Nr. 37359/09, 16. Juli 2014, §§ 62–68 ff.

62 So z.B. *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 1333; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 696.

63 BuA Nr. 95/2003, S. 28. Regierungschef Otmar Hasler bestätigte in Landtags-Protokolle 2003, S. 1362 (Sitzung vom 19. September 2003), ausdrücklich, dass sich «am geltenden Adoptions- oder Inkorporationssystem» grundsätzlich nichts ändert.

64 *Villiger*, Quellen, Rz 14.

65 VGH 2005/94 (= LES 3/2006, 300 ff.)

66 StGH 1995/14 (= LES 3/1996, 119 ff.), teilweise abgedruckt in Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 207 ff.

67 So z.B. in VGH 2005/94 Erw. 24 und 26 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]).

68 VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff. [238]).

69 Bestätigt und mit weiteren Verweisen versehen in StGH 2013/196 Erw. 2.2.1.

70 BuA Nr. 95/2003, S. 28.

71 Siehe z.B. VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff. [238]). StGH 1978/8 (= LES 1981, 5 ff. [6]) hatte die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit mit der Frage nach dem Rang eines Abkommens zwischen Liechtenstein und der Schweiz vermischt. Erw. 2 führte aus: «Wie bei anderen Normen ist am Inhalt des Staatsvertrages zu prüfen, ob er unmittelbar anwendbares Recht oder nur eine die gesetzgebenden Organe treffende Verpflichtung enthält, die bestehende Rechtsordnung dem Staatsvertrag anzupassen (...) und in Zukunft keine Rechtsvorschriften zu erlassen, die dem Staatsvertrag widersprechen. Kurz, es ist zu prüfen, ob der Staatsvertrag self-executing oder non-self-executing ist.»

betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar genug gefasst sind, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können».⁷²

IV. DER RANG DER VÖLKERRECHTLICHEN NORMEN VOR DER VERFASSUNGSREVISION VON 2003

Der Rang einer völkerrechtlichen Norm bestimmt, welche innerstaatlichen Bestimmungen durch sie verdrängt werden und welchen nationalen Bestimmungen sie weichen muss.⁷³

Nach der Darstellung der einschlägigen Äusserungen im Bericht vom 17. November 1981 wird die in der 1992 gescheiterten Totalrevision des StGHG vorgesehene Staatsvertragsprüfung dargestellt⁷⁴ und die Lehre und Rechtsprechung erläutert.⁷⁵ Danach folgt in Kapitel V die Auseinandersetzung mit der Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV aus dem Jahr 2003. Sie schuf die im Jahr 1992 noch nicht vorhandene Grundlage für die Prüfung von Staatsverträgen auf ihre Verfassungsmässigkeit. Unmittelbar nach der Änderung der Verfassung wurde das StGHG totalrevidiert. Wie sich zeigen wird,⁷⁶ lehnte sich das neue StGHG bezüglich des Umganges mit den Staatsverträgen an die 1992 erfolgten Überlegungen an.

A. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein

Gestützt auf zwei Gerichtsentscheide gelangte der Bericht vom 17. November 1981 zum Schluss, dass einem vom Landtag genehmigten und im Landesgesetzblatt veröffentlichten «Staatsvertrag anscheinend mindestens Gesetzesrang zugebilligt wird.»⁷⁷ Entsprechend gehe Völkervertragsrecht älteren Gesetzen sowie jüngeren und älteren Verordnungen vor.⁷⁸ Hingegen fehle es an Rechtsprechung und Klarheit bezüglich des Konflikts zwischen einem vom Landtag genehmigten und im Landesgesetzblatt veröffentlichten Staatsvertrag mit einem später erlassenen Gesetz.⁷⁹ Der Bericht ging jedoch davon aus, dass die staatlichen Organe Konflikte auflösen, indem sie «das Landesrecht völkerrechtskonform auslegen».⁸⁰

Der Bericht vom 17. November 1981 lokalisierte im Verhältnis des Völkerrechts zur Verfassung zwei offene Fragen. Nämlich ob ein internationales Übereinkommen von der Verfassung abweichen und ob eine jüngere Verfassungsnorm ältere Staatsverträge missachten dürfe.⁸¹ Er kam zum Schluss: «Sinnvollerweise kann man diese Frage nicht allgemein beantworten.»⁸²

72 VGH 2005/94 Erw. 23 (= LES 3/2006, 300 ff. [304]). In StGH 2012/166 Erw. 3.5 musste dies für das Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen mit Dänemark (TIEA-DK) nicht näher geprüft werden.

73 VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff. [238]) umschrieb die Folgen des Ranges so: «In Liechtenstein kommt dem EWR-Recht grundsätzlich der Vorrang gegenüber nationalem Gesetzesrecht zu (...). Das EWR-Recht geht dem nationalen Recht in dem Sinne vor, dass es auch gegen jenes nationale Recht anzuwenden ist, das dem EWR-Recht widerspricht (...). Wenn ein solcher Normenkonflikt nicht im Wege einer europarechtskonformen Auslegung gelöst werden kann, ist von einer «Verdrängung» der widersprechenden nationalen Vorschrift auszugehen.»

74 Siehe Kapitel IV.B.

75 Siehe Kapitel IV.C und Kapitel IV.D.

76 Siehe Kapitel V.B.

77 Bericht vom 17. November 1981, S. 9. Unbestritten war und ist (so BuA Nr. 20/1982, S. 25 f.), dass weder Verfassung noch Gesetzgebung ausdrücklich regeln, auf welcher «Rechtsquellenebene» das Völkerrecht steht.

78 Bericht vom 17. November 1981, S. 9.

79 Bericht vom 17. November 1981, S. 11. StGH 1978/8 Erw. 4 (= LES 1981, 5 ff. [7]) war wenig deutlich. Er führte aus: «Es ist allgemein Lehrmeinung und Rechtsprechung der umliegenden Staaten, aber auch des F.L. Staatsgerichtshofes, dass die von der Regierung eingegangenen und vom Parlament genehmigten formellen Staatsverträge nur durch höher- oder gleichrangige innerstaatliche Normen abgeändert, ergänzt oder gar aufgehoben werden können (...).» In Erw. 2 hatte der StGH jedoch noch ausgeführt, dass zu prüfen sei, ob der Staatsvertrag eine Verpflichtung enthält, «die bestehende Rechtsordnung dem Staatsvertrag anzupassen».

80 Der Bericht vom 17. November 1981, S. 11, nennt hierzu verschiedene Möglichkeiten.

81 Bericht vom 17. November 1981, S. 11. Art. 70b VRG wurde erst durch LGBl. 1992 Nr. 100 eingefügt. Folglich konnte der Bericht von 1981 nicht darauf Bezug nehmen.

82 Bericht vom 17. November 1981, S. 12.

Massgebend sei in erster Linie die Auslegung der Verfassung, konkret, ob es sich um «grundsätzliche Werturteile der Verfassung» handle.⁸³ Generell forderte der Bericht vom Verfassungsgeber grosse Zurückhaltung beim Abweichen von bestehenden Staatsverträgen.⁸⁴

Der Bericht führte aus, dass «hochpolitische Verträge»⁸⁵ «eine Eigendynamik annehmen können, die in ihrem Wortlaut nicht unbedingt begründet war, die nicht unbedingt voraussehbar war, die aber letzten Endes die theoretisch weiterbestehende Möglichkeit der Kündbarkeit in den Hintergrund treten lässt.»⁸⁶ Bezogen auf den Zollanschlussvertrag mit der Schweiz⁸⁷ konstatierte er, es gehe in diesen Fällen darum, Lösungen zu suchen, «welche sich mit dem seinerzeitigen Vorgehen harmonisieren lassen».⁸⁸ Von bestehenden Verträgen mittels Verfassungsänderungen abzuweichen, schloss der Bericht zumindest für bedeutungsvolle völkerrechtliche Normen aus.⁸⁹ Die damals bereits unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte EMRK erwähnte er dabei nicht.

Zur Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre Verfassungsmässigkeit führte der Bericht vom 17. November 1981 aus, der StGH nehme an, eine solche sei ihm verwehrt.⁹⁰ Darin folge er ausländischen Verfassungsgerichten, die selbst bei gegebener Zuständigkeit versuchten, die «völkerrechtlichen Verträge in ihrer Geltung aufrecht zu erhalten».⁹¹ Bei einem Konflikt zwischen der Verfassung und einer völkerrechtlichen Norm sei anzunehmen, «dass der Staatsgerichtshof im Zweifel das innerstaatliche Recht völkerrechtskonform auslegt.»⁹²

B. Die Staatsvertragsprüfung in der gescheiterten Totalrevision des StGHG von 1992

1992 verabschiedete der Landtag eine Totalrevision des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG). Sie räumte dem StGH die Kompetenz zur Prüfung von Staatsverträgen ein. Weil die Sanktion des Landesfürsten – aus Gründen ohne Zusammenhang zum hier interessierenden Thema – ausblieb,⁹³ erlangte diese Revision nie Rechtskraft.⁹⁴ Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass erst die 2003 erfolgte Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV die Grundlage für eine solche Staatsvertragsprüfung schuf.

BuA Nr. 71/1991⁹⁵ zitierte unter dem Titel «Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen» fast zwei Seiten lang aus dem Bericht der Regierung vom 17. November 1981.⁹⁶ Aus ihm zog er den Schluss, dass «normative Staatsverträge sehr wohl Prüfungsmassstab für die Kontrolle innerstaatlicher Normen bilden können», auch wenn sie «nicht Gegenstand der Nor-

83 Bericht vom 17. November 1981, S. 12.

84 Bericht vom 17. November 1981, S. 15.

85 Die Regierung dachte dabei an den Zollanschlussvertrag, den PTT- und den Patentschutzvertrag: Bericht vom 19. November 1981, S. 13.

86 Bericht vom 17. November 1981, S. 13.

87 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBL 1923 Nr. 24 LR 0.631.112.

88 Bericht vom 17. November 1981, S. 14.

89 Bericht vom 17. November 1981, S. 15, formulierte es andersherum: «Zweitrangige Völkerrechtsnormen» würden «eher durch den Bruch als durch Beobachtung geehrt».

90 Bericht vom 17. November 1981, S. 15 f. Im Jahre 1947 hatte der StGH, gestützt auf Art. 104 LV und Art. 23 StGHG in der damaligen Fassung, Hemmungen gezeigt, Staatsverträge (es handelte sich um kriegswirtschaftliche Vorschriften, welche ihre Grundlage im Zollanschlussvertrag fanden) auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen: ELG 1947–1954, S. 191 ff. = Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 201 f. Siehe auch StGH 1999/2 Erw. 3.1 (= LES 3/2002, 128 ff. [131]). Anders aber StGH 1998/61 (= LES 3/2001, 126 ff.). Siehe zu dieser Diskrepanz: *Becker*, Also doch, S. 22.

91 Bericht vom 17. November 1981, S. 17.

92 Bericht vom 17. November 1981, S. 18.

93 Siehe BuA Nr. 45/2003, S. 10. Gemäss Art. 9 LV bedarf jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.

94 Dennoch wurde mit Urteil vom 21. Februar 1997 (StGH 1996/28, StGH 1996/32, StGH 1996/37, StGH 1996/43) Erw. 5 (= LES 2/1998, 57 ff. [59]) auf die nicht in Kraft getretenen Normen Bezug genommen.

95 Bericht und Antrag der Regierung vom 8. Oktober 1991 an den Landtag zum Staatsgerichtshof-Gesetz.

96 BuA Nr. 71/1991, S. 40 f.

menkontrolle sind».⁹⁷ Unvermittelt schwenkte er dann zur Prüfung der Staatsverträge über.⁹⁸ Auf lediglich einer halben Seite führte er hierzu aus:

«Die Regelung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Prüfung von Staatsverträgen auf ihre Verfassungsmässigkeit ist Artikel 140a österreichisches Bundesverfassungsgesetz⁹⁹ nachgebildet. Danach kommt dem Staatsgerichtshof keine Zuständigkeit zur Aufhebung von Staatsverträgen, die ja Rechtswillen des Völkerrechts sind, zu. Die Entscheidungsbefugnis des Staatsgerichtshofes beschränkt sich daher bei der Kontrolle von Staatsverträgen ausschliesslich auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des geprüften Vertrages. Diese Feststellung hat bei unmittelbar anwendbaren Staatsverträgen zur Folge, dass der betreffende Vertrag vom Tag der Kundmachung des Erkenntnisses des Staatsgerichtshofes an innerstaatlich nicht mehr anzuwenden ist.»¹⁰⁰

Nach der ausführlichen Wiedergabe der Ausführungen des Berichtes vom 17. November 1981, der das Fazit zog, dass der StGH «nur in Extremfällen eine Verfassungswidrigkeit solcher völkerrechtlicher Verträge annehmen dürfte»,¹⁰¹ überrascht diese kurze Stellungnahme. Es fehlt eine Begründung, warum der StGH mit dieser Kompetenz ausgestattet werden soll,¹⁰² wie mit den Reaktionen der ausländischen Vertragspartner respektive internationalen Organisationen, in deren Schoss Staatsverträge unterzeichnet werden, umgegangen werden soll und wie sich das Kräfteverhältnis zwischen den staatlichen Instanzen verschiebt. Letztere Frage drängt sich umso mehr auf, als die Stimmberechtigten genau einen Monat zuvor Art. 66^{bis} LV zugestimmt hatten,¹⁰³ mit dem das Staatsvertragsreferendum eingeführt worden war. Mit diesem wurde Staatsverträgen eine noch grössere demokratische Legitimation verpasst.¹⁰⁴ Überdies war am 2. November 1992 Art. 70b VRG in Kraft getreten. Er verpflichtet die Regierung, Initiativbegehren auf ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Staatsverträgen zu überprüfen.¹⁰⁵ BuA Nr. 71/1991 sind leider auch keine Hinweise zur Umsetzung der betreffenden Verfassungsbestimmung in Österreich und damit zu den erwarteten Konsequenzen für die Praxis in Liechtenstein zu entnehmen.¹⁰⁶

Eine Begründung für die angestrebte Staatsvertragsprüfung wäre gemäss der Autorin auch deshalb notwendig gewesen, weil Obergericht,¹⁰⁷ Rechtsanwaltsverband und die politische

97 BuA Nr. 71/1991, S. 42.

98 Art. 21 Abs. 1 StGHG lautete in der damals vorgeschlagenen Version: «Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungsmässigkeit von Rechtsvorschriften in Staatsverträgen lit a) auf Antrag (...)» Art. 22 Abs. 1: «Erkennt der Staatsgerichtshof, dass Rechtsvorschriften in einem Staatsvertrag mit der Verfassung unvereinbar sind, so spricht er aus, dass die Bestimmungen im rechtswidrigen Umfang von den zur Vollziehung berufenen Organen nicht anzuwenden sind.»

99 Der am 1. Januar 1989 in Kraft gesetzte Art. 140a B-VG (BGBl. Nr. 685/1988) wurde per 1. Januar 2004 (BGBl. I Nr. 100/2003) und per 1. Juli 2012 (BGBl. I Nr. 51/2012) geändert. Satz 1 blieb dabei immer gleich: «Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Rechtswidrigkeit von Staatsverträgen.»

100 BuA Nr. 71/1991, S. 42.

101 Wiedergegeben in BuA Nr. 71/1991, S. 41.

102 Auch bei *Winkler*, Prüfung I, S. 165, findet sich nur ein knapper Hinweis auf das Motiv für die Änderung von Art. 104 Abs. 2 LV: «Die Erklärung für die Einführung solcher Zuständigkeiten zur Prüfung von Staatsverträgen liegt im Wandel des Verbindlichkeitsanspruches von Staatsverträgen. (...) In den letzten Jahrzehnten mehren sich jedoch die Staatsverträge, die gleich Gesetzen und Verordnungen auch gegenüber den Einzelnen unmittelbare Verbindlichkeit beanspruchen. (...) Deshalb kann die Frage nach der Vereinbarkeit von Staatsverträgen mit der Verfassung im formellen und materiellen Sinn ebenso akut werden, wie für die innerstaatlichen Gesetze und Verordnungen.»

103 LGBl. 1992 Nr. 27.

104 Ob Staatsverträge, die in einem Referendum angenommen worden sind, überprüft werden dürfen, wurde erst in BuA Nr. 95/2003, S. 29, gefragt.

105 Zu Art. 70b VRG siehe Kapitel VIII.C.

106 Entsprechende Hinweise erfolgten erst durch *Winkler*, Prüfung I, S. 166 f. Er rät jedoch davon ab (S. 167), die «sprachlich schwerfällige, inhaltlich komplizierte und kasuistische österreichische Regelung» als Vorbild für die Ergänzung des StGHG zu nehmen.

107 Der StGH war offenbar mit der vorgeschlagenen Neuerung einverstanden. Jedenfalls führte dies Landtagsvizepräsident Peter Wolff im Jahr 2003 so aus: Landtags-Protokolle 2003, S. 1372 (Sitzung vom 19. September 2003).

Partei «Freie Liste» in der Vernehmlassung Kritik geäussert hatten.¹⁰⁸ Die Freie Liste hatte gefordert, zumindest die EMRK von der Prüfung auszunehmen.¹⁰⁹ BuA Nr. 71/1991 antwortete ihr: Die «Frage der Rangordnung der EMRK im liechtensteinischen Normengefüge» brauche nicht geklärt zu werden. Es sei sicher, «dass sie innerstaatlich gilt und in ständiger Praxis von den Gerichten (...) unmittelbar angewendet wird. (...) Die Regierungsvorlage geht davon aus, dass die EMRK-Grundrechte den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten gleichwertig sind, so dass sie als verfassungsmässig bezeichnet werden können.»¹¹⁰

Ob die Regierung damit sagen wollte, dass die EMRK-Bestimmungen der Staatsvertragsprüfung entzogen sind, muss offenbleiben. Schliesslich ist es möglich, Normen, die auf derselben Stufe stehen, zu vergleichen und im konkreten Fall der einen vor der anderen den Vorzug zu geben.

Anlässlich der ersten Lesung im Landtag wurde von einem Abgeordneten gefragt, ob es eine Möglichkeit gebe, Staatsverträge vor ihrer Unterzeichnung überprüfen zu lassen. Es erfolgte keine weitere Diskussion. Eine Differenzierung zwischen Staatsverträgen, welche wie die EMRK dem Individuum unmittelbar anwendbare Rechte gewährleisten, und anderen Staatsverträgen erfolgte nicht.¹¹¹ Die EMRK wurde nicht erwähnt.

In der Stellungnahme der Regierung zu den in der ersten Lesung aufgeworfenen Fragen (BuA Nr. 42/1992)¹¹² wurde mit keiner Silbe auf die Frage des Abgeordneten nach der vorgängigen Prüfung von Staatsverträgen eingegangen. Vielmehr wurden Textbausteine aus BuA Nr. 71/1991, S. 41 f., übernommen. Einzig ergänzt um einen Hinweis auf StGH 1988/22 (= LES 1/1990, 1 ff.), der mit der Bemerkung schloss: «Insofern wird der Zollvertrag in der Praxis des Staatsgerichtshofes heute schon überprüft».¹¹³ In StGH 1988/22 ging es allerdings um die Kundmachung von in Liechtenstein (gestützt auf den Zollanschlussvertrag) anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften, nicht um ihre materielle Überprüfung auf Übereinstimmung mit dem liechtensteinischen Verfassungsrecht.

In der zweiten und dritten Lesung¹¹⁴ gaben Art. 21 und 22 StGHG über die Staatsvertragsprüfung zu keiner Bemerkung mehr Anlass.¹¹⁵

C. Literatur vor der Verfassungsrevision von 2003

Um Normenkollisionen zu vermeiden, sprach sich Daniel Thürer im Jahr 1998 wie der Bericht vom 17. November 1981 für die völkerrechtskonforme Auslegung von nationalen Normen aus. Dem Völkerrecht widersprechendes Landesrecht sei im konkreten Fall nicht anwendbar.¹¹⁶

108 Die Kritik ist zusammengefasst in BuA Nr. 71/1991, S. 72 f.

109 BuA Nr. 71/1991, S. 73.

110 BuA Nr. 71/1991, S. 73.

111 Regierungschef-Stellvertreter Herbert Wille führte in Landtags-Protokolle 1992 I S. 453 (Sitzung vom 15. April 1992) lediglich aus: «Wir meinen, dass es durchaus zweckmässig oder angehen müsse, dass der Staatsgerichtshof Rechtsvorschriften von Staatsverträgen, da sie ja unmittelbar bei uns wie Gesetze und Verordnungen anwendbar sind, überprüfen können muss.»

112 Stellungnahme der Regierung vom 26. Mai 1992 an den Landtag zu den in der ersten Lesung der Regierungsvorlage zum Staatsgerichtshof-Gesetz aufgeworfenen Fragen.

113 BuA Nr. 42/1992, S. 12. StGH 1993/4 Erw. 2.2 (= LES 2/1996, 41 ff. [46 f.]) führte demgegenüber aus: Dem StGH kommt jedoch nach geltendem Recht eine Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften nicht zu: «Die Überprüfung eines Staatsvertrages (ZV) aber auf seine verfassungsmässige Gültigkeit ist dem StGH entzogen (Art. 104 LV, Art. 23 StGHG).»

114 Gemäss Art. 34 Geschäftsordnung unterliegen Gesetzesvorlagen in der Regel einer zweimaligen Beratung (Abs. 2). Zusätzliche Beratungen sind zulässig (Abs. 6). Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBI. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1.

115 Landtags-Protokolle 1992 IV S. 1946 (Sitzung vom 11. November 1992).

116 Thürer, Liechtenstein, S. 112.

Die Lehre¹¹⁷ attestierte der EMRK Verfassungsrang. Einzig Wolfram Höfling¹¹⁸ meinte 1998, dass der EMRK «nur durch ausdrückliche Anordnung des Verfassungsgesetzgebers» Verfassungsrang verliehen werden könnte.¹¹⁹ Dass StGH 1995/21¹²⁰ vom faktischen Verfassungsrang der EMRK ausgegangen war, schien ihm «dogmatisch wenig befriedigend».¹²¹ Durch die Bejahung des faktischen Verfassungsranges sei das Stufenverhältnis nicht entschieden worden. Nach allgemeinen Regeln komme der EMRK nur Gesetzesrang zu.¹²² Wolfram Höfling schloss sich jedoch der Meinung an, dass die EMRK nicht durch ein jüngeres Gesetz derogiert werden kann und attestierte ihr damit Übergesetzesrang.¹²³

D. Rechtsprechung vor der Verfassungsrevision von 2003

1. Keine Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften

In StGH 1993/4¹²⁴ führte der StGH aus, dass ihm nach geltendem Recht – er verwies dabei auf Art. 104 LV und Art. 23 StGHG in den damals geltenden Fassungen – die Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften auf ihre verfassungsmässige Gültigkeit nicht zustehe. Die Überprüfung des Zollanschlussvertrages auf Verfassungsmässigkeit sei ihm verwehrt. Konkret hatten sich Fragen zur Kundmachung und Geltung von Schweizer Bestimmungen aus dem Bereich des Lebensmittelrechts gestellt. Den Fragen betreffend die korrekte Kundmachung der Bestimmungen durfte der StGH hingegen ohne Einschränkung nachgehen.

StGH 1999/2¹²⁵ bestätigte, «dass der StGH nicht befugt ist zu überprüfen, ob ein aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarung in Liechtenstein anwendbarer schweizerischer Erlass im Einklang mit der Landesverfassung steht». Es ging um eine Bestimmung des schweizerischen Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer, die sich auf den damaligen Art. 33 des Zollanschlussvertrages stützte. Der StGH enthielt sich der materiellen Überprüfung der ausländerrechtlichen Bestimmung.

2. Anwendung der EMRK und Bestätigung ihres faktischen Verfassungsranges

Immer wieder beriefen sich Beschwerdeführer auf die EMRK. Entsprechend zog der StGH ausländische Literatur zur EMRK und Urteile des EGMR zur Entscheidung der ihm vorgelegten Fälle bei.¹²⁶ Im Folgenden werden diejenigen Fälle dargestellt, in denen sich der StGH mit dem Rang der EMRK beschäftigte.

In StGH 1995/21 hatte der Beschwerdeführer vorgebracht, die auf einen Auslieferungsvertrag mit den USA gestützte Auslieferung verstosse gegen Art. 3 EMRK. StGH 1995/21 Erw. 6.1¹²⁷ führte – losgelöst vom konkreten Fall – aus:

117 Kühne, Zur Struktur, S. 392; Thürer, Liechtenstein, S. 114. Ähnlich Winkler, Staatsverträge, S. 125, der Staatsverträge, «die über Grundrechte verfügen», als Staatsverträge im Verfassungsrang bezeichnete. Batliner Martin, Politische Volksrechte, S. 162, fragte, ob nicht der ganze EMRK-Gehalt als materielle Schranke für Verfassungsrevisionen gelten sollte.

118 Wolfram Höfling, geb. 1954, Deutscher, 1993–1998 Professor an der Universität Giessen, seit 1998 Professor an der Universität zu Köln, 1992–1993 und 1999–2002 externer Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern FL.

119 Höfling, Liechtenstein, S. 144.

120 StGH 1995/21 (= LES 1/1997, 18 ff.)

121 Höfling, Liechtenstein, S. 144.

122 Höfling, Liechtenstein, S. 144.

123 Höfling, Liechtenstein, S. 145. Auch Wille Herbert/Beck, Liechtenstein, S. 248, bejahten den Übergesetzesrang.

124 StGH 1993/4 Erw. 2.2 (= LES 2/1996, 41 ff. [46 f.]).

125 StGH 1999/2 Erw. 3.1 (= LES 3/2002, 128 ff. [131]).

126 Siehe z.B. StGH 1985/11 Erw. 19 ff. (= LES 3/1988, 94 ff. [100 ff.]). In dem ebenfalls die Zwangsmitgliedschaft in der Gewerbe- und Wirtschaftskammer betreffenden StGH 2003/48 hatte v.a. der Beschwerdeführer mit der Rechtsprechung zur EMRK argumentiert. Der StGH zog vornehmlich die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts bei.

127 StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1/1997, 18 ff. [28]).

«Die Europäische Menschenrechtskonvention ist seit dem 08.09.1982 in Liechtenstein in Kraft. Deren Verletzung kann gem Art 23 Abs 1 lit a StGHG gleich der Verletzung eines Grundrechts der LV mit Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Die EMRK hat damit in Liechtenstein faktisch Verfassungsrang (...¹²⁸). Teilweise wird der EMRK in der Literatur auch Überverfassungsrang zugestanden (...¹²⁹). Doch kann diese Frage hier offen gelassen¹³⁰ werden.»

In diesem Fall musste sich der StGH nicht mit den Folgen auseinandersetzen, welche sich aus der Bejahung des Verfassungsranges ergeben. Auf das Verhältnis der EMRK zur Verfassung und zu den Gesetzen brauchte er nicht einzugehen, wollte doch der Beschwerdeführer den Auslieferungsvertrag geprüft haben. Bei diesem handelte es sich gemäss StGH um einen Staatsvertrag untergeordneter Normstufe.¹³¹

StGH 1998/17 Erw. 2 nahm die Ausführungen von StGH 1995/21 auf und wiederholte die ersten beiden Sätze, bevor er von «faktisch Verfassungsrang» auf «mindestens faktisch Verfassungsrang» «erhöhte»: «Die Europäische Menschenrechtskonvention ist seit dem 08.09.1982 im Fürstentum Liechtenstein in Kraft. Deren Verletzung kann gem Art 23 Abs 1 lit b StGHG gleich der Verletzung eines Grundrechtes der LV mit Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Damit kommt der EMRK mindestens faktisch Verfassungsrang zu (vgl StGH 1995/1¹³², LES 97, 28).»¹³³ Welche Konsequenzen sich aus dem Verfassungsrang ergeben, brauchte der StGH auch in diesem Entscheid nicht zu erörtern. Den Hinweis auf einen möglichen Überverfassungsrang brachte er nicht an. Im konkreten Fall hatte ein Steuerpflichtiger ausgeführt, es sei ihm willkürlich unterstellt worden, dass er eine Mahnung erhalten habe. Dies stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Der StGH konnte jedoch im Vorgehen der Steuerverwaltung keinen Mangel erblicken.

Erst in StGH 2000/27 Erw. 2¹³⁴ ergänzte der StGH seine zur Formel gewordene Aussage um die Folgen, die sich aus der Anerkennung des Verfassungsranges ergeben:

«Nach der Rechtsprechung des StGH ist die EMRK in Liechtenstein direkt anwendbar (...¹³⁵). Aufgrund der expliziten Regelung der Zuständigkeit des StGH zur Behandlung von Rügen betreffend die Verletzung von EMRK-Rechten gem Art 23 Abs 1 lit b StGHG hat der StGH der EMRK zudem «faktisch Verfassungsrang» zuerkannt (s StGH 1995/21, LES 1997, 18 [28 Erw 6.1]). Der StGH kann deshalb mit Verfassungsbeschwerde angefochtene letztinstanzliche E sowie auch von ihm anwendbare Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen neben ihrer Verfassungsmässigkeit auch auf ihre EMRK-Konformität überprüfen. Als weitere Konsequenz hiervon sind Gesetze und VO nicht nur verfassungs-, sondern auch EMRK-konform auszulegen (s zur verfassungskonformen Auslegung StGH 1996/36, LES 1997, 211 [215 Erw 8.]).»

Hervorzuheben ist, dass der StGH den Verfassungsrang der EMRK in diesen Urteilen aus dem StGHG ableitete, nicht aus der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der EMRK oder ihren Besonderheiten wie ihrer faktischen Unkündbarkeit¹³⁶ oder aus allgemeinen Überlegungen zum Umgang mit Völkerrecht. Im Vordergrund stand für den StGH – zumindest in diesen Urteilen, in denen er sich zum Rang der EMRK äusserte – offensichtlich der Vorrang der EMRK vor den Gesetzen. Wie bei einem Widerspruch zwischen EMRK und Verfassung zu verfahren wäre, sagte er nicht. Diese Frage stellte sich ihm nicht.

128 Es folgt ein Verweis auf *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 145 ff., insbesondere S. 149 ff.

129 Es folgt ein Verweis auf *Batliner Martin*, Politische Volksrechte, S. 162.

130 Die Frage wird auch in StGH 2009/202 Erw. 10.1 gestellt und offengelassen.

131 StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1/1997, 18 ff. [28]).

132 Es muss sich um einen Tippfehler handeln. Gemeint ist wohl StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1997, 18 ff. [28]).

133 StGH 1998/17 Erw. 2 (= LES 5/1999, 271 ff. [273]).

134 StGH 2000/27 Erw. 2 (= LES 4/2003, 178 ff. [180 f.]).

135 Es folgt ein Verweis auf *Höfling*, Liechtenstein, S. 142 f.

136 Siehe hierzu die Hinweise bei *Schiess Rütimann*, Die Freiheiten, S. 146.

V. DIE MATERIALIEN ZUR VERFASSUNGSREVISION UND ZUR STGHG-TOTALREVISION VON 2003

A. Die Materialien zur Änderung von Art. 104 Abs. 2 LV

Gemäss Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV ist der StGH zuständig für die «Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen». Die Ergänzung um das Wort «Staatsverträge» fand mit der Revision von 2003¹³⁷ statt,¹³⁸ und zwar auf Initiative des Fürstenhauses.

In den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000 (so genannte «rote Broschüre») und vom 1. März 2001 (so genannte «grüne Broschüre»)¹³⁹ und zuvor fand sich noch kein Vorschlag für eine Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV. Folglich äusserten sich weder die von der Regierung noch die vom Fürstenhaus bestellten Gutachten¹⁴⁰ hierzu.¹⁴¹

Die Verfassungskommission des Landtages sah in ihrem Arbeitspapier vom 29. April 2002 eine (durch Unterstreichung hervorgehobene) Präzisierung in Art. 104 Abs. 1 LV vor: «Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte sowie der durch Staatsverträge gewährleisteten Grundrechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten (...) und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung einzurichten.»¹⁴²

Diese Ergänzung bezeichnete das Fürstenhaus in seinem Änderungsvorschlag vom 15. Mai 2002 als problematisch:

«Eine pauschale Einbeziehung aller in Staatsverträgen gewährleisteten Grundrechte würde nicht nur die Grund- und Freiheitsrechte des eigenen Grundrechtskataloges überwuchern, sondern auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten der EMRK. Auf solche Weise würden der Rechtsunsicherheit Tür und Tor geöffnet. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wären gefährdet. Überdies würde den zahlreichen internationalen Grundrechtskatalogen eine staatliche Verpflichtungskraft gewährleistet, die sie bisher nicht haben. Es erscheint daher empfehlenswert, eine derartige Ergänzung zu unterlassen und anstelle dessen die Kompetenz des Staatsgerichtshofes zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen im Abs. 2 zu verankern.»¹⁴³

Das Fürstenhaus forderte deshalb die folgende Ergänzung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV (die mit LGBL 2003 Nr. 186 geltendes Recht wurde): «In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen (...).»¹⁴⁴ Welche Konsequenzen die Ausdehnung der Prüfungskompe-

137 LGBL 2003 Nr. 186.

138 In der ursprünglichen Version vom 5. Oktober 1921 (LGBL 1921 Nr. 15), die bis zur Verfassungsrevision von 2003 in Kraft war, lautete Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV: «In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch.»

139 Die beiden Vorschläge des Fürstenhauses wurden an sämtliche Liechtensteiner Haushalte verteilt.

140 Zur Bestellung von vier Gutachtern durch die Regierung (zwei davon aus der Schweiz plus je einer von den Universitäten Heidelberg und Wien) und zwei Gutachtern durch das Fürstenhaus (Günther Winkler von der Universität Wien und Franz Matscher von der Universität Salzburg) siehe *Merki*, Liechtensteins Verfassung, S. 462–469.

141 Im BuA der Regierung vom 20. November 2001 betreffend die Abänderung der Verfassung (BuA Nr. 87/2001) war keine Änderung von Art. 104 Abs. 1 LV und von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV vorgesehen.

142 Beilage 1 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, S. 11.

143 Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 (Beilage 2 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. XII.

144 Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 (Beilage 2 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. XII.

tenz des StGH auf den Rang des Völkerrechts zeitigt, führte das Fürstenhaus nicht aus.¹⁴⁵ Ebenso wenig, dass ja auch die EMRK, zu deren Garantien sich das Fürstenhaus am Anfang seiner Erklärung bekannte, ein Staatsvertrag ist und damit grundsätzlich der Prüfung unterliegen würde.

Im Diskussionspapier vom 17. Juni 2002 pflichtete die Verfassungskommission des Landtages (LVK) den Bedenken des Fürstenhauses bezüglich der Ergänzung von Art. 104 Abs. 1 LV bei und nahm eine Umformulierung vor.¹⁴⁶ An der Betonung der grossen Bedeutung der EMRK hatte sie nichts zu kritisieren. Zur vorgeschlagenen Kompetenz des StGH, Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen, führte sie aus:

«Der LVK scheint dies eher ungewöhnlich, zumal der in der Begründung des Fürstenhauses enthaltene Zusammenhang mit Abs. 1 für die Kommission nicht ersichtlich ist. Staatsverträge werden im Vorfeld zu ihrer Unterzeichnung und Ratifikation auf deren Verfassungsmässigkeit geprüft. In der Regel besteht bei Zweifeln die Möglichkeit, entsprechende Vorbehalte anzubringen. Eine ganz andere Frage wäre noch, welche Folgen es hypothetisch hätte, wenn der StGH tatsächlich z.B. eine Bestimmung eines Staatsvertrages für verfassungswidrig erklären würde.»¹⁴⁷

Dass die Ergänzung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV eine Änderung der Rangordnung bewirken würde, führte die Verfassungskommission nicht aus.

Offenbar gelang es ihr nicht, das Fürstenhaus von ihren Bedenken zu überzeugen. Im Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 27. Juni 2002¹⁴⁸ und im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 2. August 2002¹⁴⁹ findet sich nämlich Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV in der Version vom 15. Mai 2002 wieder. Im Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag wurden nicht einmal mehr die Bedenken der Kommission erwähnt. Zur Neuformulierung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV hiess es lediglich: «Die neu in Art. 104 Abs. 2 VE aufgenommene Kompetenz des StGH zur Überprüfung von Staatsverträgen auf deren Verfassungsmässigkeit beruht auf einem Vorschlag des Landesfürsten.»¹⁵⁰ Dass mit dieser Bestimmung das bis dahin geltende Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht grundlegend geändert wurde, fand keine Erwähnung.

In BuA Nr. 88/2002 vom 1. Oktober 2002¹⁵¹ erfolgte eine Überprüfung des von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois vorgelegten Texts auf seine Vereinbarkeit mit Staatsverträgen.¹⁵² Ob neu sämtliche völkerrechtlichen Verträge, und damit auch die EMRK, der Prüfung durch den StGH unterworfen sind und ob dies vor dem internationalen Recht standhält, wurde nicht un-

145 Zur Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV findet sich nur der vorher zitierte Satz im Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002. Im überarbeiteten Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 11. Juni 2002 (Beilage 3 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein) finden sich keine Bemerkungen zu Art. 104 Abs. 2 LV.

146 Diskussionspapier der Verfassungskommission vom 17. Juni 2002 (Beilage 4 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. 8: «Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechts zum Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte sowie der durch Staatsverträge gewährleisteten Rechte, für die Liechtenstein ein Individualbeschwerderecht anerkannt hat, (...)»

147 Diskussionspapier der Verfassungskommission vom 17. Juni 2002 (Beilage 4 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. 9.

148 Beilage 5 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein.

149 Beilage 6 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein.

150 Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, S. 22. Angesichts dessen, dass das Fürstenhaus die von der Kommission aufgeworfenen Fragen nicht beantwortete und die Änderung von Art. 104 Abs. 2 LV soweit ersichtlich erst sehr spät in die Diskussion eingebracht hatte, kann *Winkler*, Verfassungsreform, Vorwort S. XIV, nicht gefolgt werden, wenn er von einem «engagierten Dialog von Gegensätzlichkeiten» spricht.

151 Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung.

152 BuA Nr. 88/2002, S. 7 f.

tersucht. Die von Fürst und Erbprinz lancierte Volksinitiative wurde in der Abstimmung vom 14./16. März 2003 mit einem Ja-Stimmenanteil von 64,3% angenommen.¹⁵³

B. Die Materialien zur Totalrevision des StGHG

Durch die Verfassungsrevision von 2003 wurde eine Revision des StGHG notwendig. Seine Totalrevision erfolgte nur wenige Monate nach der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision. Sie illustriert, wie Regierung und Landtag den neu formulierten Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV interpretierten.

BuA Nr. 45/2003, S. 11,¹⁵⁴ verwies auf die gescheiterte StGHG-Totalrevision von 1992, in der «im Sinne einer umfassenden verfassungsrechtlichen Kontrolle generell abstrakter Vorschriften (Normenkontrolle), in Anlehnung an die österreichische und deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit die Prüfung von Rechtsvorschriften in Staatsverträgen auf ihre Verfassungsmässigkeit vorgesehen» war.¹⁵⁵ Den Hinweis auf das deutsche Recht liest man zum ersten Mal.¹⁵⁶ 1992 war er nicht erfolgt.

Als Begründung für Art. 22 und 23 StGHG wurden Art. 104 Abs. 2 LV und die «Vollständigkeit der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle» genannt. Es gehe um die «Prüfung der innerstaatlichen Anwendung der wachsenden Zahl von Rechtsvorschriften in internationalen Verträgen».¹⁵⁷ Auf Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatsverträgen wurde nicht eingegangen. Ebenso wenig wurde in BuA Nr. 45/2003 erwähnt, dass auch die innerstaatliche Nichtanwendbarkeit einer Staatsvertragsbestimmung (und nicht bloss ihre Aufhebung) völkerrechtlich Probleme aufwerfen kann.¹⁵⁸

Gestützt auf Fragen in der Landtagssitzung vom 18. und 19. September 2003 nahm BuA Nr. 95/2003¹⁵⁹ ausführlicher Stellung.¹⁶⁰ Er bestätigte, dass der in Art. 104 Abs. 1 LV und Art. 15 Abs. 1 StGHG verwendete Begriff «verfassungsmässig gewährleistete Rechte» «alle in Gesetzen und Staatsverträgen garantierten Rechte [umfasst], die den Grundrechten gleichartig, somit materiell verfassungsmässig sind.»¹⁶¹ Solche Rechte, die wegen ihres Inhalts als Grundrechte qualifiziert werden können, «zählen zum Verfassungsrecht im materiellen Sinn, wie zB die vier «Freiheiten» des EWR-Abkommens und die Grundrechte der EMRK.»¹⁶²

Aus diesem Grund überzeugt es nicht, dass der unmittelbar anschliessende Satz lautete: «Diese staatsvertraglichen Bestimmungen stehen wegen ihres verfassungsrelevanten Inhaltes innerstaatlich im Rang unmittelbar unter der Verfassung und über den einfachen Gesetzen. Sie sind Verfassungsrecht im materiellen Sinn, ohne Verfassungsrecht im formellen Sinn zu sein.»¹⁶³

153 <https://www.abstimmungen.li/archiv/2003>.

154 Bericht und Antrag der Regierung vom 12. August 2003 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Bestellung der Richter, die Neufassung des Staatsgerichtshofgesetzes sowie die Anpassung verschiedener Gesetze an die anlässlich der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommene Abänderung der Verfassung.

155 BuA Nr. 45/2003, S. 11. Gemäss *Winkler*, Prüfung II, S. 169, entsprechen sich die Normen der Totalrevision von 1992 und 2003.

156 In BuA Nr. 45/2003, S. 50, werden für Österreich Art. 140a B-VG und § 66 Verfassungsgerichtshofgesetz sowie für Deutschland § 13 Ziff. 12 und § 83 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht genannt. Diese Bestimmungen werden auch in BuA Nr. 95/2003, S. 26, genannt. Es erfolgen jedoch keine weiteren Erläuterungen zum österreichischen und deutschen Recht.

157 BuA Nr. 45/2003, S. 50.

158 Auch BuA Nr. 95/2003, S. 39–41, schweigt hierzu.

159 Stellungnahme der Regierung vom 4. November 2003 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zu den in der ersten Lesung aufgeworfenen Fragen zur Schaffung eines Gesetzes über die Bestellung der Richter, die Neufassung des Staatsgerichtshofgesetzes sowie die Anpassung verschiedener Gesetze an die anlässlich der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommene Abänderung der Verfassung.

160 BuA Nr. 95/2003 stützte sich auf eine umfangreichere Stellungnahme von Günther Winkler, siehe *Winkler*, Prüfung II, S. 169.

161 BuA Nr. 95/2003, S. 17.

162 BuA Nr. 95/2003, S. 17.

163 BuA Nr. 95/2003, S. 17. Inhaltlich gleich nochmals BuA Nr. 95/2003, S. 30. Es ist zu vermuten, dass diese Formulierung von *Winkler*, Prüfung I, S. 162, inspiriert ist. Dort heisst es: «Diesen [verfassungsrelevanten Staats-

Wenn staatsvertragliche Normen Verfassungsbestimmungen gleichgestellt sind und Verfassungsrecht im materiellen Sinn darstellen, ist es nicht logisch, sie unterhalb der Verfassung anzusiedeln.¹⁶⁴ Des Weiteren hätte eine Klärung des Begriffs «Verfassungsrecht im materiellen Sinn» angebracht werden sollen.¹⁶⁵ Bloss der Vollständigkeit halber sei ausgeführt, dass der StGH – entgegen dieser Ausführung in den Materialien, welche die EWR-rechtlichen Bestimmungen «unmittelbar unter» der Verfassung ansiedelte – weiterhin vom verfassungsändernden bzw. -ergänzenden Charakter des EWR-Rechts ausgeht.¹⁶⁶ Aus den Materialien der Regierung geht eindeutig hervor, dass sie die Fortsetzung der höchstgerichtlichen Judikatur anstrebte.¹⁶⁷ Wie in Kapitel IV.D.2 ausgeführt, hatte der StGH der EMRK Verfassungsrang zugestanden.

Ohne es auszuformulieren, bringt BuA Nr. 95/2003 zum Ausdruck, dass in völkerrechtlichen Verträgen statuierte Grundrechte «verfassungsmässig gewährleistete Rechte» im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV sind, die betreffenden Staatsverträge aber unter Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV fallen¹⁶⁸ – und damit eigentlich keinen Verfassungsrang haben können. Es überrascht denn auch nicht, dass in der Erläuterung des Art. 15 StGHG kein Bezug genommen wird auf Art. 22 und 23 StGHG und somit nicht auf dieses Spannungsverhältnis eingegangen werden muss.

Der Abgeordnete Peter Sprenger hatte in der ersten Lesung ausdrücklich gefragt, ob wirklich alle Staatsverträge anfechtbar werden.¹⁶⁹ Diese Frage wurde in BuA Nr. 95/2003 weder explizit bejaht noch verneint.¹⁷⁰ Das Hervorstreichen der Bedeutung der vier Grundfreiheiten des EWR-Abkommens und der Grundrechte der EMRK lässt sich jedoch so interpretieren, dass die Regierung bei ihnen nicht von einer Überprüfung auf Verfassungsmässigkeit ausging. Die Frage, ob nur noch eine kleine Minderheit der Staatsverträge wie der Zollanschlussvertrag, das EWR-Abkommen, die EMRK, die UNO-Charta und die Wiener Vertragsrechtskonvention Übergesetzesrang aufweisen,¹⁷¹ wurde auch nicht präzise beantwortet. Regierungschef Otmar Hasler nannte als Beispiele für Staatsverträge mit Übergesetzesrang nur die Grundfreiheiten des EWRA und die Grundrechte der EMRK.¹⁷² Am nächsten Tag brachte er die Bemerkung an: «Staatsverträge können im Stufenbau eben überall stehen.»¹⁷³ Daraus darf immerhin geschlossen werden, dass der Regierung an einer differenzierten Betrachtung der verschiedenen Staatsverträge gelegen war.

verträgen] kommt im formellen Sinn kein Verfassungsrang zu, mögen sie auch materiell das Verfassungsrecht betreffen.»

164 Gl.M. der Landtagsabgeordnete Peter Sprenger, Landtags-Protokolle 2003, S. 1897 (Sitzung vom 26. November 2003).

165 *Winkler*, Prüfung II, S. 171, unterscheidet zwischen der «formellen Verfassungsmässigkeit», welche das Zustandekommen des Staatsvertrages (d. h. v. a. die Zuständigkeiten und das Verfahren) betrifft, und der «materiellen Verfassungsmässigkeit», welche «Fragen des Inhaltes eines Staatsvertrages, im Vergleich zu den Inhalten der Verfassung, insbesondere zu ihrem Wesensgehalt oder Kernbestand» betrifft. Diese Unterscheidung erfolgt jedoch mit Blick auf die Überprüfung von völkerrechtlichen Normen, nicht mit dem Blick auf ihren Rang. *Winkler*, Prüfung I, S. 162, macht es nicht besser verständlich, wenn er von «verfassungsrelevanten Staatsverträgen» spricht, die «materiell Verfassungsrecht betreffen», «materiell über den Gesetzen, formell und inhaltlich aber unter der Landesverfassung stehen» und «den Gesetzgeber auch materiell verpflichten können».

166 Siehe z.B. StGH 2012/184 Erw. 2.2 und StGH 2013/196. Ältere Belege bei *Wille Herbert*, EWR-Abkommen, S. 122 f.

167 BuA Nr. 95/2003, S. 18, sagt dies auch ausdrücklich: «Dadurch dass auch solche Rechte vor dem StGH geltend gemacht werden können, ist der lückenlose Schutz der Grundrechte und eine einheitliche Fortsetzung der höchstgerichtlichen Judikatur gewährleistet.»

168 BuA Nr. 95/2003, S. 18, hält fest, dass die insbesondere in EMRK und EWRA garantierten Individualrechte «von der Kompetenzzuweisungen des Art. 104 Abs. 1 LV erfasst» sind.

169 Landtags-Protokolle 2003, S. 1368 (Sitzung vom 19. September 2003).

170 Demgegenüber hatte *Winkler*, Prüfung II, S. 173, ausdrücklich gesagt: «Sind alle Staatsverträge vor dem StGH anfechtbar? Diese Frage ist unter den im 1. Punkt angegebenen Voraussetzungen zu bejahen.» Hierbei betrachtete er den Zollanschlussvertrag näher und erwähnte kurz das EWRA, nicht aber die EMRK.

171 Landtags-Protokolle 2003, S. 1897 (Sitzung vom 26. November 2003).

172 Landtags-Protokolle 2003, S. 1905 (Sitzung vom 26. November 2003).

173 Landtags-Protokolle 2003, S. 1933 (Sitzung vom 27. November 2003).

Einzig Peter Sprenger ging darauf ein, warum die Zuweisung von Gesetzesrang oder Übergesetzesrang relevant ist. Sie entscheidet nämlich darüber, «ob jüngere formelle Gesetze im Sinne der Lex-posterior-Regel älteren Staatsverträgen vorgehen können.»¹⁷⁴

In den Berichten der Regierung zur Totalrevision des StGHG wurde nicht ausdrücklich erwähnt, dass die Revision von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV einen Wandel im Verhältnis des Völkerrechts zum Landesrecht bewirkt hatte. Nur der Abgeordnete Peter Sprenger führte am 18. September 2003 aus, dass die in Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV vorgesehene Überprüfbarkeit von Staatsverträgen «die bisherige hierarchische Ordnung umstellt»: Staatsverträge würden «nicht mehr auf einem höheren Rang als formelle Gesetze stehen».¹⁷⁵ Peter Sprenger wies darauf hin, dass Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV einen «Systemwechsel» bewirken könnte, «der in seinen Auswirkungen noch gar nicht so recht zur Sprache gekommen ist».¹⁷⁶

BuA Nr. 95/2003, S. 29, führte einzig aus: «Bisher wurde in Liechtenstein kein Staatsvertrag formell in den Verfassungsrang gehoben. Die bestehenden Staatsverträge nehmen daher ausnahmslos einen Rang unterhalb der Verfassung ein und können somit grundsätzlich auf ihre formelle und materielle Verfassungsmässigkeit geprüft werden. Dies gilt auch für jene Staatsverträge, die durch eine Volksabstimmung (Art. 66^{bis} LV) angenommen wurden.»

In der Landtagsdebatte vom 26. November 2003 betonte Regierungschef Otmar Hasler, der Entwurf für die Totalrevision des StGHG habe «in der Absprache und Rücksprache mit Staatsgerichtshofvertretern eine durchaus gute Aufnahme gefunden.»¹⁷⁷ Des Weiteren hob er hervor, dass die Materialien der Regierung den StGH «immer wieder» zitieren. Dies beweise, «dass wir hier eine Kontinuität haben möchten».¹⁷⁸ Tatsächlich finden sich zwischen den Äusserungen in BuA Nr. 95/2003 und den Ausführungen des Regierungschefs im Landtag auf der einen und den Texten von Günther Winkler auf der anderen Seite Unterschiede.¹⁷⁹ Die Regierung betonte die hervorgehobene Stellung der EMRK und der Grundfreiheiten des EWR-Abkommens.¹⁸⁰ Sie bekräftigte, dass es Staatsverträge mit Übergesetzesrang gibt,¹⁸¹ und suchte Anschluss an die bisherige Rechtsprechung des StGH.¹⁸² Sie wies auch auf die Möglichkeit der verfassungs- bzw. völkerrechtskonformen Auslegung hin.¹⁸³

C. Die Erläuterungen von Günther Winkler

Günther Winkler gilt als der «juristische Vater»¹⁸⁴ der Verfassungsbestimmung über die Staatsvertragsprüfung. Deshalb können seine beiden 2004 in der Zeitschrift «Jus & News» abgedruckten Texte sowie seine Ausführungen im 2003 erschienenen Buch «Die Verfassungsreform in

174 Landtags-Protokolle 2003, S. 1897 und 1931 (Sitzung vom 26. respektive 27. November 2003).

175 Landtags-Protokolle 2003, S. 1296 (Sitzung vom 18. September 2003). Peter Sprenger begründete diese seine Ansicht auch damit, dass Gesetze gemäss Art. 20 Abs. 1 StGHG (anders als Verordnungen) nicht mehr auf ihre Staatsvertragsmässigkeit überprüft werden können.

176 Landtags-Protokolle 2003, S. 1297 (Sitzung vom 18. September 2003). In der Sitzung vom 26. November 2003 wiederholte Peter Sprenger diese Ansicht: Landtags-Protokolle 2003, S. 1900. Regierungschef Otmar Hasler (Landtags-Protokolle 2003, S. 1308 [Sitzung vom 18. September 2003]) führte aus, dass bei der Diskussion der gescheiterten StGHG-Totalrevision von 1992 «diese Dimension und auch Dramatik» nicht gesehen wurde.

177 Landtags-Protokolle 2003, S. 1904 (Sitzung vom 26. November 2003).

178 Landtags-Protokolle 2003, S. 1905 (Sitzung vom 26. November 2003). Siehe auch BuA Nr. 95/2003, S. 18, wo bezüglich des Schutzes der Grundrechte auf die «einheitliche Fortsetzung der höchstgerichtlichen Judikatur» verwiesen wird.

179 Der Abgeordnete Peter Sprenger behauptete deshalb (Landtags-Protokolle 2003, S. 1898 [Sitzung vom 26. November 2003]), die Regierung versuche, «die doch recht drastischen Konsequenzen, vor allem des neuen Art. 104 Abs. 2 der Verfassung, (...), durch Umdeutung zu mildern. Diese Grundansicht ist (...) verständlich und grundsätzlich zu begrüssen.»

180 BuA Nr. 95/2003, S. 17 f.

181 BuA Nr. 95/2003, S. 40.

182 BuA Nr. 95/2003, S. 18.

183 BuA Nr. 95/2003, S. 50. Wie *Becker*, Verhältnis, S. 671 Fn 3654, korrekt bemerkt, lässt sich der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung nicht so einfach aufrechterhalten, wenn die Verfassung den Staatsverträgen konsequent vorgehen soll.

184 Editorial, Jus & News 2004/2, S. 138, und *Becker*, Zeitenwende, S. 144 Fn 7.

Liechtenstein» Aufschluss darüber geben, wie Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV zu verstehen sein könnte.

Für Günther Winkler ist gemäss den 2003 und 2004 veröffentlichten Texten klar: Es gibt in Liechtenstein keine Staatsverträge im Verfassungsrang und es soll auch in Zukunft keine geben.¹⁸⁵

In seinem am 16. Oktober 2002 entstandenen Gutachten zur Revision von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV sagte er: «Da für Staatsverträge in der Landesverfassung kein formeller Verfassungsrang vorgesehen ist, können Staatsverträge in Liechtenstein keinen formellen Verfassungsrang erhalten, mögen sie auch nach ihrem Inhalt Verfassungsrecht betreffen. Für solche Staatsverträge besteht nur die Möglichkeit, verfassungsrelevante Inhalte in der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Weise zu Inhalten bestimmter Artikel der Landesverfassung zu machen.»¹⁸⁶

In den Erläuterungen zur Totalrevision des StGHG formulierte dies Günther Winkler 2003 wie folgt: «Für Staatsverträge im Verfassungsrang gibt es nach der Verfassung von Liechtenstein jedoch keinen Spielraum. (...) Staatsverträge, durch die Verfassungsinhalte abgeändert oder ausser Kraft gesetzt werden sollen, müssten ausdrücklich als Verfassungsgesetze beschlossen werden.»¹⁸⁷ Dem scheint Günther Winkler zu widersprechen, wenn er in seinem Buch über die Verfassungsreform im Jahr 2003 ausführt, der neue Art. 10 Abs. 2 LV¹⁸⁸ sehe einen «modifizierten Weg zur Aufnahme von bestimmten Inhalten eines Staatsvertrages in den Text der Landesverfassung» vor. Derart solle «der Inhalt bestimmter Grundrechte der EMRK zur absoluten Eingriffsschranke für Notverordnungen gemacht werden».¹⁸⁹ Art. 10 Abs. 2 LV erwähnt die EMRK jedoch nicht. Günther Winkler schwächt dann auch sogleich ab: «Durch eine solche Massnahme soll nicht die EMRK Verfassungsrang erhalten, sondern bestimmte ihrer Inhalte sollen verbindliche Inhalte der Verfassungsurkunde bzw. des Grundgesetzes von Liechtenstein werden.»¹⁹⁰

Belege für seine Ansicht legt Günther Winkler in allen drei Texten keine vor. Den Bericht der Regierung vom 17. November 1981, das Gutachten des StGH vom 11. Dezember 1995 zum Verhältnis des EWR-Rechts zum Landesrecht,¹⁹¹ StGH 1998/45 (mit dem der StGH von der Konzeption der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems Abstand nahm¹⁹²), StGH 1999/28 Erw. 3.1 (der im Zusammenhang mit dem damaligen schweizerisch-liechtensteinischen Vollstreckungsabkommen den «Übergesetzesrang» von Völkerrecht postulierte¹⁹³) oder Literatur aus Liechtenstein erwähnt Günther Winkler nicht.¹⁹⁴

185 So explizit *Winkler*, Verfassungsreform, S. 326.

186 *Winkler*, Prüfung I, S. 162.

187 *Winkler*, Prüfung II, S. 171, bestätigt auf S. 178. Siehe zu dieser rechtspositivistischen Ansicht und ihren Folgen *Becker*, Zeitenwende, S. 145 f. und S. 145 Fn 13. *Becker* fasst es so zusammen: «Nur noch das geschriebene Verfassungsrecht, nämlich das in der Verfassungsurkunde niedergelegte, ist solches.» Umso mehr überrascht es deshalb, dass *Winkler*, Verfassungsreform, S. 327, als Prüfungsmassstab für die Staatsverträge «die Verfassung im formellen und im materiellen Sinn» nennt.

188 Art. 10 Abs. 2 LV lautet: «Notverordnungen dürfen die Verfassung als Ganzes oder einzelne Bestimmungen derselben nicht aufheben, sondern nur die Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen der Verfassung einschränken. Notverordnungen können weder das Recht eines jeden Menschen auf Leben, das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung, das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, noch die Regel «Keine Strafe ohne Gesetz» beschränken. Überdies können die Bestimmungen dieses Artikels, des Art. 3, 13ter und 113, sowie des Hausgesetzes durch Notverordnungen nicht eingeschränkt werden. Notverordnungen treten spätestens sechs Monate nach ihrem Erlass ausser Kraft.»

189 *Winkler*, Verfassungsreform, S. 326.

190 *Winkler*, Verfassungsreform, S. 326.

191 StGH 1995/14 (= LES 3/1996, 119 ff.), teilweise abgedruckt in Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 207 ff.

192 StGH 1998/45 Erw. 4.4 (= LES 1/2000, 1 ff. [6]): «Nachdem inzwischen auch in Österreich die Konzeption der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems zunehmend in Frage gestellt wird (...), erscheint es nunmehr angebracht, dass der StGH für den Einzelnen fundamentale, im Verfassungstext nicht erwähnte Rechtsschutzbedürfnisse direkt als ungeschriebene Grundrechte anerkennt (...).» Ausführlich zum Rechtspositivismus und zur Abkehr von ihm: *Vogt*, Willkürverbot, S. 330–333 und S. 350–352.

193 StGH 1999/28 Erw. 3.1 (= LES 1/2003, 5 ff. [8]).

194 Siehe auch die Kritik daran, dass kein StGH-Urteil referenziert wird, bei *Becker*, Verhältnis, S. 672 Fn 3658. Er kommt zum Schluss: «Dieser Prozess führt zu einer mehr oder weniger isolierten Verfassungs(neu-)schöpfung

Günther Winkler verweist nicht einmal auf seine eigene Publikation «Staatsverträge. Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins» aus dem Jahr 1990. In diesem Beitrag in der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung (LJZ) bezeichnete er die Staatsverträge als «Staatsakte sui generis» und betonte ihre «Eigenart und Selbständigkeit als Rechtserzeugungsförmigkeit (als Rechtsquelle)».¹⁹⁵ Der Rang von Staatsverträgen sei nicht ausdrücklich geregelt. «Nach ihrer Bedeutung können sie (...) einen verschiedenen Rang einnehmen.»¹⁹⁶ Bezogen auf Liechtenstein fuhr er fort: «Die Kriterien für den Rang von Staatsverträgen in Liechtenstein liefert die innerstaatliche Rechtsordnung des Landes. Dabei ist auch die Bindung bestimmter Staatsverträge an die Zustimmung des Landtages richtungsweisend. Danach können Staatsverträge Verfassungsrang, aber auch Gesetzesrang und Verordnungsrang haben. Sie haben Verfassungsrang jedenfalls immer dann, wenn sie eine Materie regeln, die Verfassungsinhalt ist. Sie haben Gesetzesrang (bzw. den Rang von gesetzeskräftigen Verordnungen), wenn sie Materien der einfachen Gesetzgebung (bzw. des selbständigen Ordnungsrechtes) regeln. Die Grenzziehung richtet sich nach organisatorischen und inhaltlichen Bestimmungsgründen gleichermaßen.»¹⁹⁷ Nachdem Günther Winkler in der LJZ ausführte, dass es neben gesetzesändernden auch «verfassungsändernde» Staatsverträge gibt,¹⁹⁸ ging er nochmals auf die «Staatsverträge im Verfassungsrang» ein. Er bezeichnete so – offensichtlich Bezug nehmend auf die Formulierung von Art. 8 Abs. 2 LV – Staatsverträge, «die über das Staatsgebiet, über Hoheitsrechte oder über Grundrechte verfügen, die also Verfassungsmaterien regeln».¹⁹⁹

Selbstverständlich ist es einem Wissenschaftler unbenommen, seine Ansichten im Laufe der Jahre zu ändern oder bestimmte Begriffe nicht mehr oder anders zu verwenden. Es darf jedoch erwartet werden, dass er in diesem Fall auf seine Gesinnungsänderung hinweist und sie mit einer Begründung versieht. Dies macht die Abkehr von den vorher vertretenen Meinungen auch für Aussenstehende nachvollziehbar.

Wenn es – wie Günther Winkler in den im Jahr 2003 und 2004 veröffentlichten Texten behauptet – wirklich keine Staatsverträge mit Verfassungsrang gäbe, stünden sämtliche Staatsverträge inklusive EWR-Abkommen unterhalb der Verfassung. Günther Winkler bestätigt dies 2004 ausdrücklich:

«Hat die Transformation eines Staatsvertrages nicht die Form eines Verfassungsgesetzes,²⁰⁰ dann kommt diesem Staatsvertrag auch kein formeller Verfassungsrang zu. Daher haben das EWR-Abkommen, der Zollvertrag mit der Schweiz, die EMRK und die Beitrittsverträge zu internationalen Organisationen keinen formellen Verfassungsrang.»²⁰¹

Demnach wäre der Verfassungsgeber frei, die Verfassung dergestalt zu revidieren, dass sie sich in Widerspruch zu den genannten und zu sämtlichen weiteren staatsvertraglichen Normen setzt. Auf diesen Aspekt des Ranges geht Günther Winkler jedoch weder 1990 noch in den späteren Publikationen ein. Auch dort, wo er sich zu denjenigen Staatsverträgen äussert, die «gemäss ihrem Inhalt Materien der Verfassung betreffen und daher den Gesetzgeber auch materiell

ausserhalb der Landesgrenzen, die Verfassungsgebung wird expatriiert.»

195 Winkler, Staatsverträge, S. 117, ähnlich S. 120.

196 Winkler, Staatsverträge, S. 120.

197 Winkler, Staatsverträge, S. 120.

198 Winkler, Staatsverträge, S. 121.

199 Winkler, Staatsverträge, S. 125.

200 Regierung und Landtag konnten im Jahr 1982, als der Landtag seine Zustimmung zur Ratifikation der EMRK erteilte, diese erst viel später geäusserte Ansicht von Günther Winkler nicht kennen. Gestützt auf den bis dahin eher vom schweizerischen Verständnis geprägten Umgang mit völkerrechtlichen Verträgen, hatten sie keinen Anlass, für die Zustimmung zur Ratifikation die Form eines Verfassungsgesetzes zu wählen. Die Form des Verfassungsgesetzes wurde und wird in Liechtenstein einzig für die Verfassung verwendet. (Näher dazu Kapitel IX.B.) Auf diesen Unterschied zwischen Liechtenstein und der Schweiz auf der einen und Österreich auf der anderen Seite geht Günther Winkler in keinem seiner Texte ein.

201 Winkler, Prüfung II, S. 178. Winkler, Prüfung I, S. 160, bestätigt, dass Art. 104 Abs. 2 LV auf alle Arten von Staatsverträgen anwendbar ist.

verpflichten», und «über den einfachen Gesetzen stehen»,²⁰² sagt er nicht, was im Verhältnis zur Verfassung und zu einem jüngeren Gesetz gelten soll.

Bezüglich der Folgen des «kassatorischen» Urteils des StGH (so die Formulierung in Art. 104 Abs. 2 LV) respektive der «Aufhebung der innerstaatlichen Verbindlichkeit» (so die zurückhaltendere Formulierung in Art. 23 Abs. 1 StGHG) sei lediglich erwähnt, dass Günther Winkler nicht im Rahmen von internationalen Organisationen geschlossene grundlegende Übereinkommen wie die EMRK im Visier hat. Sonst würde er nicht schreiben, dass der «Verfassungsgesetzgeber den vom StGH als verfassungswidrig befundenen Inhalt eines Staatsvertrages an die Verfassung anpassen» oder «einen Staatsvertrag auch kündigen» kann.²⁰³

Günther Winklers Texten fehlt jegliche Bezugnahme auf ältere liechtensteinische Ausführungen zum Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht. Ebenso unterbleibt eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen liechtensteinischen Judikatur. Dies nährt die Vermutung, dass der Einführung der Staatsvertragsprüfung keine sorgfältige Analyse der Lehre und Praxis vorausging. Es erklärt überdies, warum so viele Fragen bezüglich der Auswirkungen der Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV unbeantwortet blieben.

VI. AUSFÜHRUNGEN NACH DER VERFASSUNGSREVISION VON 2003

A. Rechtsprechung

Soweit in StGH-Urteilen Aussagen dazu erfolgen, was beim Konflikt zwischen einer EMRK-Bestimmung und einem Verfassungsartikel respektive beim Widerspruch zwischen der EMRK und einer Gesetzesbestimmung gilt, werden diese Urteile in den Kapiteln VIII.A.2, VIII.B.3 und VIII.D.2 erläutert. Hier interessieren Aussagen des StGH zum Rang der Staatsverträge im Allgemeinen und allgemeine Ausführungen zum Rang der EMRK.

1. Ausführungen zum Rang des Völkerrechts im Allgemeinen

Um das Verhältnis zwischen einem Staatsvertrag und dem Landesrecht ging es in StGH 2012/166.²⁰⁴ Erw. 3.5 führte aus: «Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes erlangen Völkerrechtsnormen – abgesehen von der Pflicht zur völkerrechtskonformen Interpretation des Landesrechts – aufgrund des von Liechtenstein anerkannten Adoptionssystems ohne formelle Transformation direkt landesinterne Geltung. Dies gilt auch für allgemeine Rechtsprinzipien und das Völkergewohnheitsrecht, worunter ebenfalls der völkerrechtliche Vertrauensgrundsatz zu subsumieren ist. Solche wichtigen Völkerrechtsnormen haben wie völkerrechtliche Verträge mindestens Gesetzesrang und können somit selbständig eine gesetzliche Grundlage – auch für Grundrechtseingriffe – darstellen (siehe StGH 2006/30 Erw. 6.2.1 unter Bezugnahme auf StGH 2002/5 und ...²⁰⁵).» Auf Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV und seine Folgen ging StGH 2012/166 nicht ein.

StGH 2004/45 Erw. 2.1 führte explizit aus, dass der Verfassungsgeber mit der Einführung der neuen Prüfungskompetenz des StGH in Art. 104 Abs. 2 LV «den Staatsverträgen zwangsläufig nur [noch] Unterverfassungsrang» einräumt.²⁰⁶ Bereits StGH 1998/61 Erw. 3.1²⁰⁷ hatte

202 Winkler, Prüfung I, S. 162.

203 Winkler, Prüfung I, S. 164. Winkler, Prüfung II, S. 174, erwähnt die Kündigung von Staatsverträgen gemäss Art. 39 ff. WVK. Zu den Folgen einer Kündigung der EMRK siehe die Hinweise bei Schiess Rütimann, Die Freiheiten, S. 146.

204 Konkret ging es um das Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen mit Dänemark (TIEA-DK), LGBl. 2012 Nr. 182 LR 0.351.910.71.

205 Es folgen Verweise auf Thürer, Liechtenstein, S. 109 und 112 ff., Villiger, Quellen, Rz 14, und Becker, Verhältnis, S. 206 f.

206 Zustimmend StGH 2005/13 Erw. 3.3.2 und VGH 2005/94 Erw. 27 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]). StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 ff. [413]) zitierte ausführlich aus StGH 2004/45.

207 StGH 1998/61 Erw. 3.1 (= LES 3/2001, 126 ff. [130]).

ausgeführt, dass «die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung (...) faktisch dem Vorrang der Verfassung» gleichkomme.²⁰⁸

In StGH 2011/103 rügte der Beschwerdeführer, das Europäische Auslieferungsübereinkommen²⁰⁹ verstosse gegen Art. 31 Abs. 1 LV. StGH 2011/103 Erw. 6.1 erinnerte daran, dass der StGH gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. b StGHG die Verfassungsmässigkeit von völkerrechtlichen Normen überprüfen darf, soweit er diese in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden hat.²¹⁰ In diesem Fall konnte der StGH die Frage, ob Präjudizialität erfüllt ist, offenlassen. Gleichwohl äusserte sich StGH 2011/103 Erw. 6.2 zur Problematik der Überprüfung von Staatsverträgen auf Wahrung des Gleichheitssatzes: «Im Beschwerdefall geht es nun aber nicht um die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Gesetzen, sondern eines Staatsvertrages. Wenn dabei im Lichte des Gleichheitssatzes alle Ausländer grundsätzlich gleichbehandelt werden müssten, wäre es praktisch unmöglich, mit verschiedenen Staaten zur gleichen Materie Staatsverträge auszuhandeln, welche sich inhaltlich nicht decken oder sich von einer einschlägigen liechtensteinischen Gesetzesnorm unterscheiden. Denn solche Unterschiede sind häufig und so auch im hier relevanten Bereich der Auslieferungsverträge allein durch unterschiedliche Verhandlungsergebnisse bei der Aushandlung entsprechender völkerrechtlicher Verträge bedingt. In der Regel wird sich eine entsprechende verfassungsgerichtliche Zurückhaltung auch aufgrund der vom Staatsgerichtshof schon mehrfach herangezogenen sogenannten «political question»-Doktrin aufdrängen (...).» Ob dem eine Vielzahl von Staaten umfassenden Europäischen Auslieferungsabkommen ein anderer Rang zukommt als z.B. einem nur mit einem einzigen Staat eingegangenen Abkommen, brauchte der StGH nicht zu prüfen.

In StGH 2011/120 konnte der StGH gestützt auf Art. 22 Abs. 1 lit. b StGHG die Prüfung eines Staatsvertrages auf «Verfassungsmässigkeit» vornehmen, wobei er das zwischen Liechtenstein, Österreich und der Schweiz geschlossene Rückübernahmeabkommen²¹¹ in Erw. 2.3 und 3 auch auf seine Vereinbarkeit mit der EMRK prüfte. Dass er damit die EMRK auf dieselbe Stufe wie die Verfassung stellte und beide zusammen oberhalb des Übereinkommens ansiedelte, thematisierte der StGH nicht.

In StGH 2016/073 war zu prüfen, ob Algerien Rechtshilfe gewährt werden könnte. Der StGH verneinte dies, weil gemäss UNO-Menschenrechtsausschuss²¹² der Ehemann der Frau, der die Beschwerdeführerin wirtschaftlich zuzurechnen war, in Algerien gefoltert worden war. Zum UNO-Menschenrechtsrat führte Erw. 2.5 aus: «Der Staatsgerichtshof erachtet (...) eine enge internationale Kooperation im Rechts- und Amtshilfebereich als gerade für einen Kleinstaat wie Liechtenstein und dessen Finanzplatz essentiell (...²¹³). Das Gebot der engen internationalen Kooperation verlangt aber ebenso, die Entscheidungen von durch völkerrechtliche Verträge ins Leben gerufenen Instanzen, wie eben auch des UNO-Menschenrechtsausschusses, nicht zu ignorieren, auch wenn deren Entscheidungen, wie erwähnt, nicht formell bindend sind. Wenn im vorliegenden Fall die von Algerien begehrte Rechtshilfe gestützt auf die Entscheidung des UNO-Menschenrechtsausschusses verweigert wird, so kann Liechtenstein damit durchaus einen Beitrag zur Stärkung der Stellung dieser Institution leisten».

208 Kritisch zu diesem Urteil *Becker*, Also doch, S. 7 ff.

209 LGBl. 1970 Nr. 29 LR 0.353.1.

210 StGH 2011/103 Erw. 6.1: «Der Staatsgerichtshof kann gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b StGHG die Verfassungsmässigkeit von völkerrechtlichen Normen überprüfen, soweit er diese in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden hat. Es fragt sich, ob diese Voraussetzung der Präjudizialität im Beschwerdefall erfüllt ist, da selbst bei Anwendung der Härteklausele von Art. 22 RHG für den Beschwerdeführer nichts zu gewinnen wäre. Denn nach Auffassung des Staatsgerichtshofes geht diese Härteklausele nicht über die insbesondere durch Art. 3 und 8 EMRK gewährten und somit auch im Beschwerdefall schon berücksichtigten Garantien hinaus. Doch kann diese Frage hier offengelassen werden, da der Gleichheitssatz jedenfalls nicht verletzt ist (...).»

211 LGBl. 2000 Nr. 241 LR 0.152.191.014.

212 Human Rights Committee, Views in respect of Communication No. 2297/2013, 12. Mai 2016, CCPR/C/116/D/2297/2013.

213 Es folgen Verweise auf StGH 2014/58 Erw. 3.3, StGH 2013/182 Erw. 3.3 und StGH 2013/011 Erw. 2.

2. Ausführungen zum Rang der EMRK

Der Verfassungsgeber habe, als er den Staatsverträgen bei der Verfassungsrevision des Jahres 2003 Unterverfassungsrang zuwies – so tönte StGH 2004/45 Erw. 2.1 an – nicht «den dem Einzelnen bisher auch auf der Grundlage von Staatsverträgen eingeräumten Grundrechtsschutz einschränken» wollen, sei doch Art. 23 Abs. 1 aStGHG in Art. 15 StGHG erweitert worden und nicht davon auszugehen, dass diese Neuerung dem Willen des Verfassungsgebers widerspreche.²¹⁴ Zur Begründung verwies StGH 2004/45 Erw. 2.1 auf die Materialien zur Totalrevision des StGHG.²¹⁵ In der Folge gestand der StGH der EMRK weiterhin faktischen Verfassungsrang zu.²¹⁶

Mit dieser Argumentation differenzierte der StGH zwischen den Staatsverträgen mit grundrechtlichen Bestimmungen, die in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgezählt sind oder dank ihres Inhalts unter Art. 15 Abs. 1 StGHG fallen, und den übrigen Staatsverträgen. Er unterliess es aber, Art. 22 und 23 StGHG zu erwähnen und so auf den Widerspruch innerhalb des StGHG hinzuweisen. Darin folgt er den Materialien^{217, 218}

In StGH 2009/202 Erw. 10.1 ging der StGH nicht mehr auf die Verfassungsrevision ein. Er sagte lediglich: «Die EMRK ist seit dem 8. September 1982 in Liechtenstein in Kraft. Deren Verletzung kann gemäss Art. 15 Abs. 2 Bst. a StGHG gleich der Verletzung eines Grundrechts der Landesverfassung mit Individualbeschwerde gerügt werden. Die EMRK hat damit in Liechtenstein faktisch Verfassungsrang.» Begründet wurde dies mit einem Verweis auf Ausführungen von Gerard Batliner aus dem Jahr 1990,²¹⁹ ergänzt um den Hinweis, dass der EMRK in der Literatur «teilweise» «auch Überverfassungsrang zugestanden» wird, woraufhin ein Verweis auf eine vor der Verfassungsrevision veröffentlichte Dissertation²²⁰ erfolgte.

Ob der EMRK Überverfassungsrang zukommt, prüfte der StGH nach 2003 soweit ersichtlich nicht mehr näher. Er erwähnte in StGH 2009/202 Erw. 10.1 lediglich noch einmal, dass diese Ansicht von einzelnen Autoren vertreten worden war, konnte die Frage aber offenlassen.

B. Literatur

1. Stefan Becker im Jahr 2004

Stefan Becker unterzog die Verfassungsrevision von 2003 einer gründlichen Prüfung.²²¹ Er kam dabei zum Schluss, dass neu nur noch das in der Verfassungsurkunde schriftlich Festgehaltene Verfassungsrecht darstelle.²²² Angewendet auf das Notverordnungsrecht des Landesfürsten würde dies bedeuten, dass nur die in Art. 10 Abs. 2 LV aufgelisteten Grundrechte der EMRK notstandsfest wären. Die in Art. 15 Abs. 1 EMRK genannten Voraussetzungen für das Ausserkraftsetzen von Grundrechten im Notstandsfall²²³ wären hingegen nicht zu beachten. Dies deshalb, weil Art. 15 Abs. 1 EMRK in Art. 10 LV nicht genannt wird und die EMRK mangels ausdrücklicher Aufnahme in den Verfassungstext kein Verfassungsrecht darstellt.²²⁴

214 StGH 2004/45 Erw. 2.1 sagte: «Nachdem das neue Staatsgerichtshofgesetz nur wenige Monate nach der Verfassungsrevision vom Landtag verabschiedet und vom Fürsten sanktioniert wurde, besteht insoweit Identität von Verfassungs- und Gesetzgeber, sodass nicht davon auszugehen ist, dass die Regelung im Staatsgerichtshofgesetz dem Willen des Verfassungsgebers widerspricht.» StGH 2005/13 Erw. 3.3.2 zitierte diese Ausführungen.

215 Auch diese Ausführungen wurden von StGH 2005/13 Erw. 3.3.2 wörtlich wiedergegeben.

216 So StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 ff. [412]) und StGH 2009/202 Erw. 10.1.

217 BuA Nr. 45/2003, S. 39–45, sowie BuA Nr. 95/2003, S. 16–19.

218 Dies gilt auch für StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 [412]), der ausführlich aus StGH 2004/45 Erw. 2.1 zitiert.

219 *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 145 ff. und insbesondere S. 149 ff.

220 *Batliner Martin*, Politische Volksrechte, S. 162.

221 *Becker*, Zeitenwende, S. 143 ff. Siehe auch *Becker*, Verhältnis, S. 672 Fn 3657.

222 *Becker*, Zeitenwende, S. 145.

223 Siehe hierzu z.B. *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 2 Rn 9–11.

224 *Becker*, Zeitenwende, S. 152–154.

Dass Staatsverträge neu Gegenstand der Normenkontrolle bilden, kehrt gemäss Stefan Becker die «bisher bestehende Normenhierarchie um».²²⁵ Er weist dabei darauf hin, dass Staatsverträge gemäss dem Wortlaut von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV und den Materialien anlässlich der Normenkontrolle nicht nur auf die Respektierung der Grundzüge der Verfassung geprüft werden, sondern dass sämtliche Bestimmungen der Verfassung den Prüfungsmassstab bilden.²²⁶

Weil gemäss dem totalrevidierten StGHG nur Verordnungen, nicht aber Gesetze, auf Staatsvertragsmässigkeit überprüft werden dürfen (vergleiche Art. 20 Abs. 1 mit Art. 18 Abs. 1 StGHG), ging Stefan Becker davon aus, dass künftig sogar Gesetzesrecht den Staatsverträgen vorgeht.²²⁷

2. Herbert Wille im Jahr 2005

Herbert Wille²²⁸ führte im Jahr 2005 aus, Liechtenstein habe 1995 bei der Zustimmung zum EWR-Abkommen «auf die Einführung einer speziellen Vorrangnorm verzichten [können], weil es bisher den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht allgemein anerkannt hatte.»²²⁹ Erst anlässlich der Verfassungsrevision von 2003 sei in einem Bericht und Antrag²³⁰ ausgeführt worden, dass das liechtensteinische Recht den allgemeinen Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts nicht kenne.²³¹

Der im Jahr 2003 revidierte Art. 104 Abs. 2 LV bestimmt gemäss Herbert Wille «das Verhältnis von Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht neu und zwar so, dass in die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen fällt. Das heisst nichts anderes, als dass die Verfassung gegenüber dem Staatsvertragsrecht Vorrang genießt.»²³²

Herbert Wille folgt jedoch dem StGH und der bisherigen Auffassung, dass «neben der Verfassung Staatsvertragsrecht als Verfassungsrecht gegolten hat», wobei er ausdrücklich die EMRK erwähnt.²³³ Das von Günther Winkler vertretene «rechtspositivistische österreichische Verfassungsmodell»²³⁴ lasse sich nicht auf Liechtenstein übertragen.²³⁵ Zudem erwähnt Herbert Wille den bis heute unverändert gebliebenen Art. 70b VRG.²³⁶

3. Hilmar Hoch im Jahr 2006

Im liechtensteinischen Länderbericht für die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte erklärte Hilmar Hoch²³⁷ im Jahr 2006, dass in Liechtenstein der völkerrechtliche Monismus gilt

225 *Becker*, *Zeitenwende*, S. 146, ebenso S. 148. Siehe auch *Becker*, *Verhältnis*, S. 669–673. Auch *Wille Tobias Michael*, *Verfassungsprozessrecht*, S. 66, spricht von einer «radikalen Neuausrichtung». Ein anderes Beispiel für «einen umfassenden Angriff auf das bisherige System einer völkerrechtsfreundlichen Bundesverfassung» (so *Keller/Balazs-Hegedüs*, *Paradigmenwechsel*, S. 714) stellte die so genannte Selbstbestimmungsinitiative in der Schweiz dar. Sie wurde in der Abstimmung vom 25. November 2018 von Volk und Ständen deutlich verworfen.

226 *Becker*, *Zeitenwende*, S. 147.

227 *Becker*, *Zeitenwende*, S. 149.

228 Herbert Wille, geb. 1944, liechtensteinischer Rechtswissenschaftler und Politiker, seit 1993 Forschungsbefragter am Liechtenstein-Institut in Bendern FL. Siehe: Redaktion, «Wille, Herbert», Stand: 31.12.2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL)*, URL: https://historisches-lexikon.li/Wille,_Herbert, abgerufen am 30.12.2018.

229 *Wille Herbert*, *EWR-Abkommen*, S. 116.

230 Konkret in BuA Nr. 88/2002, S. 7. Dort hiess es: «In dem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Rang des Staatsvertragsrechts im innerstaatlichen Recht. Einen allgemeinen Grundsatz, wonach das Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht vorgeht, kennt das liechtensteinische Recht nicht.»

231 *Wille Herbert*, *EWR-Abkommen*, S. 118.

232 *Wille Herbert*, *EWR-Abkommen*, S. 119.

233 *Wille Herbert*, *EWR-Abkommen*, S. 125.

234 Wille meint damit die von *Winkler*, *Prüfung I*, S. 162, und *Prüfung II*, S. 171, vertretene Ansicht, dass Staatsverträge mit einem die Verfassungsinhalte ergänzenden oder abändernden Inhalt ausdrücklich als Verfassungsgesetze erlassen werden müssen.

235 *Wille Herbert*, *EWR-Abkommen*, S. 125.

236 Ausführlicher zu Art. 70b VRG siehe Kapitel VIII.C.

237 Hilmar Hoch, geb. 1958, Liechtensteiner, Rechtsanwalt und seit 1994 Richter am StGH, seit 2018 dessen Präsident.

und die EMRK deshalb automatisch innerstaatliche Geltung erlangte.²³⁸ Er wies darauf hin, dass die Geltendmachung einer Verletzung von EMRK-Garantien beim StGH einzig im Gesetz (Art. 15 Abs. 2 lit. a StGHG) vorgesehen ist, nicht aber explizit in der Verfassung.²³⁹ Weiter führte Hilmar Hoch aus: «Die EMRK-Garantien sind somit prozessual den innerstaatlichen Grundrechten gleichgestellt. Der Staatsgerichtshof spricht deshalb auch vom «faktischen» Verfassungsrang der EMRK-Rechte.»²⁴⁰

4. Tobias Michael Wille im Jahr 2007

Bei der Darstellung der Kompetenzen des StGH merkte Tobias Michael Wille in seiner Dissertation an, es bestünden Zweifel, ob die in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgezählten internationalen Übereinkommen verfassungsmässig gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV sind. Falls nicht, hätte der Gesetzgeber die Kompetenzen des StGH unzulässigerweise über das von Art. 104 LV Vorgegebene ausgeweitet.²⁴¹ Wer der EMRK Verfassungsrang zuweise, komme hingegen nicht in Probleme mit Art. 104 LV. Ein Recht, das auf Verfassungsstufe stehe, sei ein verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV.²⁴² Dieser Argumentation folgen der StGH und diejenigen Autoren, welche von einem materiellen Verfassungsbegriff ausgehen.²⁴³

Wer hingegen von einem formellen Verfassungsverständnis ausgehe, wie es im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision von 2003 postuliert worden sei, müsste zu einem anderen Ergebnis gelangen.

Tobias Michael Wille interpretiert die Revision von Art. 104 LV gemäss diesem formellen Verfassungsverständnis so, dass auch die bestehenden Staatsverträge mit verfassungsrelevantem Inhalt neu «einen Rang unterhalb der Verfassung einnehmen».²⁴⁴ Folglich stellen die in der EMRK verbürgten Garantien seit 2003 keine verfassungsmässig gewährleisteten Rechte im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV mehr dar. Konsequenterweise kritisiert deshalb Tobias Michael Wille an StGH 2004/45 (der die bisherige Praxis des StGH fortsetzte, dem EWR-Recht verfassungsändernden bzw. -ergänzenden Charakter zuerkannte und die EWR-Grundfreiheiten als verfassungsmässig gewährleistete Rechte bezeichnete), seine Begründung gehe nicht auf die durch die Verfassungsrevision akut gewordene Frage nach der Theorie des Stufenbaus der Rechtsordnung ein.²⁴⁵

Zuletzt wendet sich Tobias Michael Wille der Frage zu, wer bestimmt, was «verfassungsmässig gewährleistetes Recht» ist. Seine Antwort lautet: der StGH.²⁴⁶

5. Peter Bussjäger im Jahr 2016

Peter Bussjäger²⁴⁷ fasst den Stand von Lehre und Rechtsprechung 2016 so zusammen: «Die bereits zuvor nicht ganz unproblematische Einordnung der EMRK in die liechtensteinische Normenhierarchie bereitet seit der Verfassungsrevision 2003 noch grössere theoretische Schwierigkeiten. Man wird davon ausgehen müssen, dass die EMRK einen Rang zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen einnimmt.»²⁴⁸ Er begründet dies mit der in Art. 15 Abs. 1 und 2 StGHG der EMRK eingeräumten Stellung. Im nächsten Satz fährt er fort: «Am faktischen Verfassungsrang der EMRK hat daher auch die Verfassungsrevision 2003 nichts geändert.»²⁴⁹ Er greift

238 Hoch, Kriterien, S. 640 f.

239 Hoch, Kriterien, S. 641.

240 Hoch, Kriterien, S. 641.

241 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 64.

242 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 65.

243 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 65 f.

244 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 66.

245 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 69.

246 Wille Tobias Michael, Verfassungsprozessrecht, S. 71. Gl.M. bereits Thüerer, Liechtenstein, S. 115.

247 Peter Bussjäger, geb. 1963, seit 2014 Professor an der Universität Innsbruck, seit 2009 Richter am StGH.

248 Bussjäger, Einführende Bemerkungen, Kapitel VII.A Rz 135. Gl. M. Bürzle, Legalitätsprinzip, S. 111. Sehr ähnlich auch Schneider, Verfahrensgarantien, S. 98.

249 Bussjäger, Einführende Bemerkungen, Kapitel VII.A Rz 136.

damit den vom StGH vor und nach der Verfassungsrevision verwendeten Begriff «faktischer Verfassungsrang» auf.

Die Frage, ob direkt anwendbare verfassungsändernde oder -ergänzende Staatsverträge ratifiziert werden dürfen, verneint Peter Bussjäger mit dem Hinweis, dass «damit auch die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes unterlaufen würde.»²⁵⁰

Für die EMRK ist dies allerdings nicht die entscheidende Frage. Die EMRK wurde ja bereits 1982 ratifiziert. Besteht der Wunsch nach Übernahme weiterer Zusatzprotokolle, ist davon auszugehen, dass Liechtenstein die Ratifikation nach bewährter Praxis erst vornimmt, wenn die notwendigen Anpassungen des nationalen Rechts abgeschlossen sind.²⁵¹ Friktionen entstehen wohl eher bei älteren Verfassungsbestimmungen, wenn sich die Rechtsprechung des EGMR weiterentwickelt.

C. Zwischenfazit für die völkerrechtlichen Normen im Allgemeinen

Angesichts des klaren Wortlautes von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV und der Erläuterungen der Regierung kann nicht angezweifelt werden, dass Staatsverträge in Liechtenstein seit der Verfassungsrevision von 2003 grundsätzlich unterhalb der Verfassung anzusiedeln sind. Diese Änderung stellt einen Bruch mit dem bis dahin gelebten und gelehrten Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht dar.²⁵²

Dass diese Änderung auch für die EMRK gilt, ist damit nach Ansicht der Autorin noch nicht bestätigt. Es soll deshalb nachfolgend geprüft werden, was bezüglich des Ranges der EMRK gilt. Und zwar, was anlässlich der Ratifikation im Jahr 1982 ausgeführt wurde,²⁵³ und was eine Auslegung von Verfassung und Gesetz nach der Verfassungsrevision von 2003 ergibt.²⁵⁴

Was sicher ist: Wie Stefan Becker bereits 2003 voraussah,²⁵⁵ hat das Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht an Stabilität verloren. Dies zeigt sich in den Friktionen auf Ebene Gesetz und im Verhältnis zwischen Gesetz und Verfassung: Es besteht eine Spannung von Art. 15 Abs. 1 und 2 StGHG zu Art. 22 StGHG (und Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV)²⁵⁶ sowie ein Widerspruch von Art. 70b VRG²⁵⁷ zu Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV. Wie diese Widersprüche aufzulösen sind, gilt es deshalb in den folgenden Kapiteln zu erörtern.

VII. DIE MATERIALIEN ZUR ZUSTIMMUNG ZUR RATIFIKATION DER EMRK

Die erste Aussage im Bericht der Regierung vom 1. Juni 1982 zur Zustimmung des Landtages zur Ratifikation der EMRK (BuA Nr. 20/1982)²⁵⁸ lautete, dass die EMRK «die auf nationaler Ebene garantierten Grundrechte weder verdrängen noch beschränken» wolle.²⁵⁹ Die EMRK beabsichti-

250 *Bussjäger*, Einführende Bemerkungen, Kapitel VIII.A Rz 153.

251 Siehe zu dieser Praxis die Antwort von Regierungsrätin Aurelia Frick auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder zur Istanbul-Konvention, Landtags-Protokolle 2017, S. 2042 (Sitzung vom 6. Dezember 2017).

252 A.M. für die revidierte Verfassung insgesamt: *Winkler*, Verfassungsreform, Vorwort S. XIV: «Die Reform bedeutet eine konsequente Fortsetzung der Kontinuität der Verfassung und damit auch der über mehr als achtzig Jahre bewährten Staats- und Regierungsform.»

253 Siehe Kapitel VII.

254 Siehe Kapitel VIII.

255 *Becker*, Verhältnis, S. 672.

256 Dies ist die Erklärung für die komplizierten Erläuterungen in BuA Nr. 95/2003, S. 17, wo sich Begriffe wie «verfassungsmässig gewährleistete Rechte», «materiell verfassungsmässig», «den Grundrechten gleichartig», «materiell als Grundrechte angesehen», «Verfassungsrecht im materiellen Sinn» respektive «Verfassungsmässigkeit im formellen Sinn», «verfassungsrelevanter Inhalt» nebeneinander finden.

257 Siehe zu Art. 70b VRG Kapitel VIII.C.

258 Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung vom 1. Juni 1983 an den Hohen Landtag betreffend die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, das Protokoll Nr. 2 zur Konvention vom 6 Mai 1963 und die Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925.

259 BuA Nr. 20/1982, S. 8.

ge vielmehr einen «Mindeststandard».²⁶⁰ Sie konkretisiere die in Verfassung und Gesetz verankerten Grundrechte und mache sie «für Liechtenstein völkerrechtlich verpflichtend».²⁶¹

BuA Nr. 20/1982, S. 25 f., ergänzte: Es erscheine der Regierung «nicht empfehlenswert, der Menschenrechtskonvention ausdrücklich Verfassungsrang zuzubilligen, da die Grundrechtsgarantien unserer Verfassung mit jenen der Menschenrechtskonvention inhaltlich eng verwandt sind.»²⁶² Weil die Garantien der EMRK eine «letzte europäische Auffanglinie» darstellen, sollen sie «gegenüber denjenigen der Verfassung im Landesrecht zurückstehen». Wichtig war der Regierung die direkte Anwendbarkeit der EMRK vor Gerichten und Verwaltungsbehörden.²⁶³

Das Kapitel über den Rang der EMRK leitete die Regierung wie folgt ein:

«Weder Verfassung noch Gesetzgebung regeln ausdrücklich die Rechtsquellenebene, auf der Völkerrecht in Liechtenstein steht. Aus der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes der letzten 10 Jahre (...²⁶⁴) lässt sich herleiten, dass dem Völkervertragsrecht, das vom Landtag genehmigt und im Landesgesetzblatt veröffentlicht worden ist, mindestens Gesetzesrang zukommt. Somit ist davon auszugehen, dass Völkervertragsrecht und damit auch die Menschenrechtskonvention früheren Gesetzen vorgeht. Offen bleibt die Frage, welches Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und in diesem Zusammenhang der Menschenrechtskonvention einerseits und der Verfassung andererseits besteht.»²⁶⁵

Auf das Verhältnis der EMRK zu später erlassenen Gesetzesrecht ging BuA Nr. 20/1982 nicht *expressis verbis* ein.²⁶⁶ Er sagte aber:

«Die Ratifikation der Menschenrechtskonvention beinhaltet die Bejahung eines dynamischen Prozesses, bei dem nicht nur bestehende, sondern auch künftig entstehende Bestimmungen unserer Rechtsordnung fortlaufend an der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gemessen werden.»²⁶⁷

Daraus darf nach Ansicht der Schreibenden geschlossen werden, dass der Gesetzgeber zur Beachtung der EMRK verpflichtet ist und der StGH auch Gesetze prüfen darf, die nach der Ratifikation der EMRK erlassen worden sind. Die Formulierung «mindestens Gesetzesrang»²⁶⁸ tönt ja bereits an, dass die EMRK nicht zwingend «nur» auf derselben Stufe wie die Gesetze stehen muss.

Dass die Unterzeichnung der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle die Revision der Verfassung und von Gesetzen notwendig machte, erläuterte der Bericht mit Blick auf das 1. ZP EMRK²⁶⁹ für das in Liechtenstein damals noch fehlende Frauenstimmrecht.²⁷⁰ BuA Nr. 20/1982 erwähnte überdies die «weitgehenden Auslegungsbefugnisse» der Konventionsorgane und wies darauf hin, dass ein Vertragsstaat wegen Urteilen zur Anpassung seiner Gesetzgebung verpflichtet sein könne.²⁷¹

Was für jüngere Verfassungsnormen gilt, die eine Verletzung der EMRK bewirken, sagte BuA Nr. 20/1982 nicht. Dass ein Konflikt mit Verfassungsbestimmungen zur Staatsorganisation entstehen könnte (z.B. wenn für den Landtag eine Geschlechterquote eingeführt, das Recht der

260 BuA Nr. 20/1982, S. 8.

261 BuA Nr. 20/1982, S. 19.

262 BuA Nr. 20/1982, S. 25 f.

263 BuA Nr. 20/1982, S. 26.

264 Der BuA verweist auf StGH 1972/1, StGH 1977/4, StGH 1977/10 und StGH 1978/8.

265 BuA Nr. 20/1982, S. 25.

266 Nach dem Verhältnis zu früheren Gesetzen schwenkt BuA Nr. 20/1982, S. 25, direkt zum Verhältnis zur Verfassung über.

267 BuA Nr. 20/1982, S. 28.

268 BuA Nr. 20/1982, S. 25.

269 Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBl. 1995 Nr. 208 LR 0.101.01. Für Liechtenstein am 14. November 1995 in Kraft getreten.

270 BuA Nr. 20/1982, S. 24.

271 BuA Nr. 20/1982, S. 20 und 28.

Abgeordneten auf freie Meinungsäusserung eingeschränkt oder ein religiöses Bekenntnis privilegiert wird²⁷²), scheint nicht erkannt worden zu sein. Jedenfalls äussert sich der BuA nur zum Verhältnis der grundrechtlichen Bestimmungen der LV zu den Bestimmungen der EMRK.

In der Landtagssitzung vom 30. Juni 1982 kam es zu keiner Diskussion. Nachdem sich der Abgeordnete Josef Biedermann für die Zustimmung zur Ratifikation der EMRK ausgesprochen hatte, und auch Landtagspräsident Karlheinz Ritter dafür plädierte, erfolgte die einhellige Zustimmung ohne weitere Wortmeldungen.²⁷³

VIII. DER RANG DER EMRK SEIT DER VERFASSUNGSREVISION VON 2003

Nachdem in Kapitel IV der Rang der Staatsverträge im Allgemeinen erörtert worden ist und soeben im Kapitel VII die Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation der EMRK ausgebreitet worden sind, sollen nun die folgenden Themen vertieft werden: das Verhältnis der EMRK-Bestimmungen zu den in der LV garantierten Grundrechten und zu anderen Verfassungsbestimmungen sowie das Verhältnis der EMRK-Bestimmungen zum Gesetz. Dabei müssen auch Art. 70b VRG über die Vorprüfung von Initiativbegehren und Art. 9a GVVKG über die Vorprüfung von Gesetzesinitiativen, die von Landtagsabgeordneten eingebracht werden, analysiert werden. Dies lässt bereits erkennen, dass direkte Demokratie und Grundrechte in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können.²⁷⁴

A. Verhältnis der EMRK zu den grundrechtlichen Bestimmungen der Verfassung

1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

Im BuA Nr. 20/1982 wurde – wie bereits in Kapitel VII erwähnt – mehrfach darauf hingewiesen, dass die EMRK «die auf nationaler Ebene garantierten Grundrechte weder verdrängen noch beschränken» wolle,²⁷⁵ sondern vielmehr ein «Mindestmass an Menschenrechten» anstrebe.²⁷⁶ Wo die nationalen Gesetze einen weitergehenden Schutz bieten, gehen diese wegen des Günstigkeitsprinzips vor.²⁷⁷

Das Günstigkeitsprinzip findet seine Grundlage in Art. 53 EMRK. Es basiert auf der Überzeugung, dass nationales Recht oder andere völkerrechtliche Übereinkommen Garantien enthalten können, die für die betroffenen Individuen günstiger sind als die EMRK.²⁷⁸

Mit der Erwähnung der «nationalen Ebene», deren Grundrechte nicht verdrängt werden sollen,²⁷⁹ evoziert die Formulierung der Regierung das Bild von zwei übereinander angeordneten Stufen. Die EMRK bildet das Fundament, das in jedem Unterzeichnerstaat gleich ausgestattet ist, während das nationale Recht darüber hinausragend weitere grundrechtliche Garantien vorsehen darf.

Mit einem anders gezeichneten Bild erklärt der BuA etwas weiter hinten das Zusammenwirken der EMRK mit den in der Verfassung garantierten Grundrechten. Er sagt nämlich, dass die Ratifikation der EMRK zu «einer verstärkten Verankerung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der liechtensteinischen Rechtsordnung» führen wird.²⁸⁰ Die EMRK bringe «eine weitere Konkretisierung dieser Bestimmungen.»²⁸¹ Hier gibt es nicht ein «Oben» und «Unten», sondern es geht darum, dass die bereits im nationalen Recht angelegten menschenrechtlichen

272 Siehe zur Bevorzugung der römisch-katholischen Kirche: *Schädler Robin*, Privilegien, S. 136 ff.

273 Landtags-Protokolle 1982 I 187–191 (Sitzung vom 30. Juni 1982).

274 So z.B. statt vieler der ehemalige Schweizer Richter am EGMR, *Giorgio Malinverni*, *Démocratie directe*, S. 455 f.

275 BuA Nr. 20/1982, S. 8.

276 BuA Nr. 20/1982, S. 15. So auch Landtags-Protokolle 1982 I S. 188 (Sitzung vom 30. Juni 1982).

277 BuA Nr. 20/1982, S. 15.

278 *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 2 Rn 14.

279 BuA Nr. 20/1982, S. 8.

280 BuA Nr. 20/1982, S. 19.

281 BuA Nr. 20/1982, S. 19.

Garantien noch besser abgestützt sind, noch breiter wirken können.²⁸² Der Begriff «Verankerung» zeigt die gegenseitige Durchdringung. Der Abgeordnete Josef Biedermann knüpfte daran an, als er ausführte, die Ratifikation der EMRK bringe «eine fruchtbare Wechselwirkung zwischen nationalem und internationalem Menschenrechtsschutz».²⁸³

2. Ausführungen in der Judikatur

Der StGH verzichtet in der Regel darauf, Unterschiede zwischen dem durch die Verfassung vermittelten Schutz und den in der Rechtsprechung des EGMR entwickelten Aspekten der entsprechenden EMRK-Bestimmungen herauszuarbeiten.²⁸⁴ Folglich muss er sich auch nicht dazu äussern, welche Norm für den Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin günstiger ist.²⁸⁵ Meist braucht der StGH die Rechtsprechung des EGMR nicht im Detail nachzuzeichnen. Dies hindert ihn jedoch nicht daran, in verschiedenen Entscheiden auf einschlägige EGMR-Urteile und die passende Literatur zu verweisen.²⁸⁶

In StGH 1996/6 Erw. 4²⁸⁷ bejahte der StGH sogar «unabhängig vom liechtensteinischen Vorbehalt²⁸⁸ zur EMRK auch eine Ausstrahlungswirkung des Öffentlichkeitsprinzips gem Art 6 Abs 1 EMRK». Die Publikumsöffentlichkeit des Disziplinarverfahrens bejahte der StGH unmittelbar vor dieser Passage bereits gestützt auf liechtensteinisches Recht, wenn er ausführte: «Das objektiv-rechtliche Interesse an der öffentlichen Durchführung von für die Öffentlichkeit und die Medien besonders bedeutsamen Gerichtsverhandlungen kann im Sinne eines modernen, institutionellen Grundrechtsverständnisses sehr wohl als Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs auf ein faires Verfahren bzw auf rechtliches Gehör verstanden werden.»²⁸⁹ Insofern musste der StGH nicht näher darauf eingehen, warum er dem Vorbehalt keine Bedeutung schenkte.

In StGH 2015/126 hatte die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Geheim- und Privatsphäre gerügt und sich dabei auf Art. 32 Abs. 1 LV und Art. 8 EMRK gestützt. Soweit ersichtlich, zogen jedoch weder die Beschwerdeführerin noch der StGH Entscheide des EGMR bei.²⁹⁰ Dies lässt sich auch in weiteren Entscheiden beobachten.²⁹¹ In StGH 2016/070²⁹² z.B. wurde bezüglich des Aufenthaltsrechts eines Drittstaatsangehörigen, der von seiner liechtensteinischen Ehefrau aus der gemeinsamen Wohnung gewiesen worden war, auf Art. 8 EMRK Bezug genommen und einschlägige Literatur zitiert. Hingegen wurde ein älterer Entscheid aus der Schweiz erwähnt, aber kein Urteil des EGMR.²⁹³

Als Beleg dafür, dass der Staat «dafür Sorge zu tragen hat, dass dem Einzelnen der Zugang zu Gericht nicht aus wirtschaftlichen Gründen verwehrt bleibt», führt StGH 2014/061 Erw. 3.3

282 BuA Nr. 20/1982, S. 19, bezeichnet die EMRK denn auch als «zusätzliche Garantie für die Beachtung seiner Grundfreiheiten durch den Staat».

283 Landtagsprotokolle 1982 I S. 188 (Sitzung vom 30. Juni 1982).

284 Dies zeigt sich z.B. auch daran, dass der StGH (siehe unter anderem StGH 2017/045 Erw. 2.2 und StGH 2016/055 Erw. 3.1) bezüglich des Anspruchs auf eine wirksame Beschwerde auch in Aslyrechtsangelegenheiten, die gemäss EGMR keine «civil rights and obligations» betreffen, neben Art. 43 LV auch Art. 6 Abs. 1 EMRK erwähnt.

285 Siehe jedoch z.B. StGH 2000/27 Erw. 2.2 (= LES 4/2003, 178 ff. [181]). *Hoch*, Die EMRK, S. 113 f., nennt verschiedene Bereiche, in denen die EMRK die Rechtsprechung des StGH beeinflusst hat.

286 Siehe z.B. StGH 2017/23 Erw. 3.3 und 5.1 (= LES 1/2018, 6 ff. [9 und 12]) oder StGH 2007/108 Erw. 2.2 bezüglich der richterlichen Mehrfachbefassung.

287 StGH 1996/6 Erw. 4 (= LES 3/1997, 148 ff. [153]).

288 Gemeint ist der Vorbehalt zur Öffentlichkeit des Verfahrens nach Art. 6 Abs. 1 EMRK. Ausführlich zur Bedeutung der beiden noch verbliebenen Vorbehalte: *Bussjäger*, Sind die Vorbehalte, S. 153 ff.

289 StGH 1996/6 Erw. 4 (= LES 3/1997, 148 ff. [153]).

290 So auch in StGH 2001/12 (= LES 2/2005, 67 ff.), wo sich der Beschwerdeführer auf Art. 34 Abs. 1 LV und Art. 1 1. ZP EMRK berief.

291 Siehe aus neuerer Zeit z.B. StGH 2015/096, StGH 2015/040, StGH 2014/090.

292 StGH 2016/070 Erw. 9 (= LES 2/2018, 69 ff. [71 f.]).

293 Die neuere Schweizer Rechtsprechung sowie eine Übersicht über die Rechtsprechung des EGMR bietet demgegenüber BGer 2C_105/2017, Urteil vom 8. Mai 2018. Ebenso fasst *Ranzoni*, Aktuelle Fragen, S. 116–118, neuere EGMR-Urteile zur Achtung des Privat- und Familienlebens zusammen.

mehrere Urteile des EGMR an. Er gelangt zum Schluss,²⁹⁴ dass «auch juristische Personen im Prinzip einen in der Verfassung und der EMRK begründeten Anspruch darauf haben, dass ihr Zugang zum Recht nicht an finanzieller Mittellosigkeit scheitert und dass es daher gegen die Verfassung und die EMRK verstösst, wenn juristische Personen ganz generell und ausnahmslos von der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Verfahrenshilfe ausgeschlossen sind.» Eine Differenzierung zwischen den durch die LV und den durch die EMRK gewährleisteten Ansprüchen brauchte der StGH nicht vorzunehmen.

Diese StGH-Urteile illustrieren den eingangs erwähnten pragmatischen Umgang des StGH mit Rechtsprechung und Lehre zur EMRK.

3. Ausführungen in der Literatur

Josef Kühne, damals Richter am StGH,²⁹⁵ wies bereits 1988 darauf hin, dass die Verfassungsartikel seit dem Inkrafttreten der EMRK «im Lichte der EMRK auszulegen» sind.²⁹⁶ Die Zuständigkeit des StGH zur Prüfung von Beschwerden wegen Verletzung der EMRK verstärkte das Gewicht der Grundrechte, «auch wenn die Konventionsrechte im weitesten Umfang in der Verfassung schon gewährt sind».²⁹⁷ Auch heute ist es unbestritten, dass die in der LV angeführten Grundrechte «im Lichte der vergleichbaren Regelungen der EMRK» interpretiert werden müssen.²⁹⁸

Eine «gegenseitig befruchtende Wechselwirkung» der «beiden Grundrechtsebenen» konstatierte Wolfram Höfling im Jahr 1998.²⁹⁹ Bezüglich des Umfanges des Schutzes der Bestimmungen von Verfassung und EMRK sprach er von «zwei sich teilweise überschneidenden Kreisen».³⁰⁰ Das bedeutet, dass je nach Grundrecht der durch die LV vermittelte Schutz weiter gehen kann³⁰¹ oder der durch die EMRK abgesteckte Schutzbereich grösser ist als gemäss herkömmlicher Auslegung der LV³⁰².³⁰³ Mit dem Bild der sich teilweise überschneidenden Kreise erklärte Wolfram Höfling zugleich «eine gewisse Duplizität der grundrechtlichen Gewährleistungsebene».³⁰⁴ Bereits 1984 hatten Herbert Wille und Marzell Beck³⁰⁵ die Überschneidungen betont. Sie bezeichneten die Überlagerung als «Geflecht von Normen», die zu einem «verstärkten Grundrechtsschutz führen».³⁰⁶

1990 wies Gerard Batliner auf die wechselseitige Beeinflussung der in der Verfassung verankerten Grundrechte und der in der EMRK garantierten Ansprüche hin. Er sagte: «Die EMRK wird nicht nur nach Liechtenstein hereingenommen. Auch die liechtensteinische Rechtsordnung wird im Grundrechte-Bereich hineingezogen in das Leben der EMRK, das sie in Strassburg entfaltet.»³⁰⁷

294 StGH 2014/061 Erw. 4.3.

295 Josef Kühne, 1924–2014, Vorarlberger, ab 1971 Professor an der Technischen Universität Wien, 1983–1999 Richter am StGH.

296 Kühne, Staatsgerichtshof, S. 233.

297 Kühne, Staatsgerichtshof, S. 233.

298 Bussjäger, Staatsgerichtshof, S. 61.

299 Höfling, Liechtenstein, S. 146.

300 Höfling, Liechtenstein, S. 146.

301 Siehe z.B. das von Schneider, Verfahrensgarantien, S. 103, genannte Beispiel.

302 In letzterem Fall hat der StGH seine Praxis zu ändern. Siehe zur Fortentwicklung des sachlichen Schutzbereichs von Art. 33 Abs. 1 LV z.B. Schneider, Verfahrensgarantien, S. 100.

303 Dass die Bestimmung des Schutzbereiches eines Grundrechts von Bedeutung ist, seit die liechtensteinische Rechtsprechung den Wechsel vom Schranken- zum Grundrechtsdenken vollzogen hat (und damit wie der EGMR Eingriffe auf ein überwiegendes öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit prüft), arbeitete Hoch, Schwerpunkte, S. 72 f., heraus. Siehe auch StGH 1997/19 Erw. 3.2 und 3.3 (= LES 5/1998, 269 ff. [274]). Zur inkonsistenten Schrankenregelung der LV siehe Hoch, Einheitliche Eingriffskriterien, S. 186 f.

304 Höfling, Liechtenstein, S. 143.

305 Marzell Beck, geb. 1952, liechtensteinischer Rechtsanwalt, 2005–2018 Präsident des StGH. Siehe auch: Redaktion, «Beck, Marzell», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Beck,_Marzell, abgerufen am 30.12.2018.

306 Wille Herbert/Beck, Liechtenstein, S. 231. Bussjäger, Staatsgerichtshof, S. 62, spricht vom «Dialog der Grundrechtsebenen, der zu einer Konvergenz des Grundrechtsschutzes führt».

307 Batliner Gerard, Rechtsordnung, S. 148.

4. Zwischenfazit zum Günstigkeitsprinzip

Ob sich die das Individuum schützenden Normen von EMRK und Verfassung in der Horizontale einander überschneidend ausbreiten oder über zwei Ebenen verflechten, spielt letztlich keine Rolle. Allen Bildern ist die Betonung der engen Verknüpfung der EMRK-Bestimmungen mit den Verfassungsartikeln gemeinsam.

Es überrascht denn auch nicht, dass es der StGH in der Regel offenlässt, ob der Schutz der Beschwerdeführenden aus der LV-Bestimmung oder der entsprechenden EMRK-Bestimmung abgeleitet wird.

B. Verhältnis der EMRK zu den übrigen Bestimmungen der Verfassung

1. Problemlage

Stützt sich eine enderledigende letztinstanzliche Entscheidung oder Verfügung auf eine Verfassungsbestimmung, die in Konflikt mit der EMRK steht, ist die Beschwerde an den StGH zulässig. Schliesslich wird – wie es Art. 15 StGHG vorsieht – eine Verletzung der EMRK geltend gemacht. Gleichzeitig verpflichtet Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV den StGH, die angerufene EMRK-Bestimmung (als Teil eines Staatsvertrages), an der Verfassung zu messen. Der StGH müsste demnach gestützt auf Art. 22 Abs. 1 lit. b StGHG von Amtes wegen die innerstaatliche Verbindlichkeit der angerufenen EMRK-Bestimmung wegen ihres Konfliktes mit der vom Beschwerdeführer kritisierten LV-Bestimmung aufheben.³⁰⁸

BuA Nr. 95/2003, S. 30,³⁰⁹ schränkte den StGH bei der auf Art. 22 StGHG gestützten Prüfung der EMRK-Bestimmung immerhin ein Stück weit ein, als er ausführte: «Hingegen genießt die Landesverfassung Vorrang vor verfassungsrelevanten Staatsverträgen und deren Bestimmungen können auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit, insbesondere auf Übereinstimmung mit dem Wesensgehalt oder Kernbestand der Verfassung, geprüft werden.» Folgt man dieser Ansicht, gingen nicht alle LV-Bestimmungen der EMRK vor, sondern nur ein Kreis von besonders gehaltvollen. Da die Verfassung selber keine Ausscheidung trifft, welche Bestimmungen zum Kernbestand gehören, wäre es am StGH, diesen näher zu bestimmen.³¹⁰

Darüber hinaus stellt sich die Frage der Bindung des Verfassungsgebers an die EMRK. Auch wenn in Liechtenstein aktuell keine entsprechenden Tendenzen auszumachen sind, ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft über Verfassungsinitiativen befunden werden muss oder im Landtag Eingänge zu verzeichnen sind, die eine Verletzung der EMRK vielleicht nicht gezielt anstreben, aber doch in Kauf nehmen.

Ein Widerspruch zur EMRK muss allerdings nicht zwingend durch eine Novellierung der Verfassung auftreten. Er kann sich auch dann einstellen, wenn eine bestehende Norm deswegen nicht mehr mit der EMRK übereinstimmt, weil der EGMR den Gehalt eines Grundrechts weiterentwickelt hat.³¹¹

2. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

Wie bereits in Kapitel VII ausgeführt, erwähnt BuA Nr. 20/1982³¹² – in korrekter Umsetzung von Art. 53 EMRK – den Vortritt der weiter gehenden grundrechtlichen Verfassungsbestimmungen

308 Auf diesen Fragenkomplex gehen StGH 2004/45, StGH 2005/89 (= LES 4/2007, 411 ff.) und VGH 2005/93 Erw. 27 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]) nicht ein. VGH 2005/93 Erw. 27 hält lediglich fest, dass bezüglich der Wirkung des Völkerrechts nichts geändert werde.

309 Stellungnahme der Regierung vom 4. November 2003 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zu den in der ersten Lesung aufgeworfenen Fragen zur Schaffung eines Gesetzes über die Bestellung der Richter, die Neufassung des Staatsgerichtshofgesetzes sowie die Anpassung verschiedener Gesetze an die anlässlich der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommene Abänderung der Verfassung.

310 Diese Frage konnte in StGH 1998/61 Erw. 3.1 (= LES 3/2001, 125 ff. [130 f.]) offenbleiben.

311 Belege zur EMRK als living instrument siehe bei *Schiess Rütimann*, Die Freiheiten, S. 150 f.

312 Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung vom 1. Juni 1982 an den Hohen Landtag betreffend die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, das Protokoll Nr. 2 zur

vor der EMRK.³¹³ Diesen Vortritt sieht Art. 53 EMRK jedoch nicht für organisatorische Vorgaben, Staatsziele und übrige Verfassungsbestimmungen ohne grundrechtlichen Gehalt vor, die im Widerspruch zu den Garantien der EMRK stehen. Überdies hebt der Bericht der Regierung, wie bereits erwähnt, die dynamische Rechtsprechung des EGMR und die Notwendigkeit, die Rechtsordnung laufend den Erfordernissen der EMRK anzupassen, hervor.³¹⁴

Dies und die Begründung, warum die Regierung der EMRK nicht explizit Verfassungsrang zubilligen wollte,³¹⁵ bringen deutlich zum Ausdruck, dass auch der Verfassungsgeber auf die EMRK verpflichtet ist und die Verfassung jederzeit im Einklang mit der EMRK stehen muss.

3. Ausführungen in der Judikatur

Wer die Ansicht vertritt, dass die EMRK generell über der Verfassung steht (also Überverfassungsrang aufweist), muss keine weiteren Argumente vorbringen. Für diese Personen ist es klar, dass Verfassungsbestimmungen, die nicht dem Schutz von Grundrechten dienen, sondern Rechte eines Individuums einschränken, keinen Bestand haben können vor der EMRK. Vom Überverfassungsrang der EMRK geht seit der Verfassungsrevision von 2003 jedoch kein Autor und keine Autorin mehr aus. Dass verschiedene Autoren der EMRK vor der Verfassungsrevision Überverfassungsrang zugewiesen hatten, wird in der Rechtsprechung nach wie vor erwähnt. Der StGH konnte die Frage, ob der EMRK tatsächlich Überverfassungsrang zukommt, jedoch jeweils offenlassen.³¹⁶

Der StGH änderte – wie in Kapitel VI.A.2 gezeigt – seine Rechtsprechung nach 2003 nicht. Er sprach der EMRK weiterhin faktischen Verfassungsrang zu. Seine Urteile legten das Schwergewicht in der Regel auf das Recht des Verletzten auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz.³¹⁷ Die Urteile führten aus, dass eine Verletzung der EMRK wegen Art. 15 Abs. 2 lit. a StGHG «gleich der Verletzung eines Grundrechts der LV mit Verfassungsbeschwerde gerügt werden [kann]. Die EMRK hat damit in Liechtenstein faktisch Verfassungsrang.»³¹⁸ Die Verleihung des Etiketts «faktischer Verfassungsrang» sagt aber nicht, wann im Konflikt zwischen einer EMRK-Bestimmung und einer LV-Bestimmung die eine der anderen vorgeht, weisen doch beide Verfassungsqualität auf. Wohl aber wird deutlich, dass die Kollision zwischen den beiden Bestimmungen gleich aufzulösen ist wie die Kollision zweier Verfassungsbestimmungen.³¹⁹ Hierzu finden sich in der Judikatur einschlägige Beispiele. Die Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz³²⁰ VBI 1997/17³²¹ demonstrierte, wie die harmonische Interpretation vonstattengeht. Dabei – in concreto ging es um Art. 31 LV und Art. 107 LV – sprach die Tatsache, dass die grundrechtliche Bestimmung dem Betroffenen einen subjektiven Anspruch einräumt, dafür, die andere Bestimmung in ihrem Lichte auszulegen.

Konvention vom 6. Mai 1963 und die Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925.

313 BuA Nr. 20/1982, S. 25 f.

314 BuA Nr. 20/1982, S. 20 und 28.

315 Siehe BuA Nr. 20/1982, S. 25 f. Dazu, dass es in Liechtenstein gar kein Verfahren gab und gibt, mit dem Staatsverträgen formell Verfassungsrang zugebilligt werden könnte, siehe Kapitel IX.B.

316 So z.B. StGH 2009/202 Erw. 10.1 und StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1/1997, 18 ff. [28]).

317 Siehe insbesondere StGH 2009/202 Erw. 10.1.

318 StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1/1997, 18 ff. [28]).

319 Dass die Verfassung «als Ganzes und harmonisierend auszulegen» sei, hatte auch bereits das Gutachten des StGH vom 6. März 1987 (StGH 1986/10 = LES 4/1987, 148 ff. [152]) ausgeführt. VGH 2005/94 Erw. 27 (= LES 3/2006, 300 ff. [305]) liess – obwohl dem EWR-Recht generell ein verfassungsändernder beziehungsweise verfassungsergänzender Charakter zugestanden wird – «die Frage eines möglichen Widerspruchs» zwischen EWR-Recht und Verfassungsrecht ausdrücklich offen. Auch VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff.) musste diese Frage nicht beantworten.

320 Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz war die Vorläuferin des Verwaltungsgerichtshofes VGH: Andreas Kley, «Verwaltungsgerichtshof (VGH)», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Verwaltungsgerichtshof_\(VGH\)](https://historisches-lexikon.li/Verwaltungsgerichtshof_(VGH)), abgerufen am 30.12.2018.

321 VBI 1997/17 Erw. 7 = Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 213 ff. (S. 217 f.).

Das nächste Urteil, das sich mit dem harmonischen Ausgleich befassen musste, war StGH 2005/89³²². Dies ist zugleich das einzige Urteil, in dem eine Verfassungsbestimmung im Widerspruch zur EMRK stand.³²³ StGH 2005/89 Erw. 4³²⁴ sagte: «Es wird noch auszuführen sein, ob bzw. inwieweit zwischen Art. 31 Abs. 3 LV und Art. 6 Abs. 1 EMRK ein Widerspruch besteht. Falls ein solcher bestehen sollte, fragt es sich jedenfalls, ob diese beiden Normen die gleiche Rangstufe haben oder ob die eine der anderen übergeordnet ist und jener somit vorgeht.» Der StGH hatte in StGH 2005/89 über die Verfassungsmässigkeit einer Bestimmung der Zivilprozessordnung zu befinden, die zwischen Personen mit liechtensteinischer Staatsangehörigkeit und/oder Wohnsitz im Inland auf der einen und allen anderen Personen auf der anderen Seite unterschied. Diese ZPO-Bestimmung konnte sich auf Art. 31 Abs. 3 LV stützen und war von daher unbestrittenermassen verfassungsmässig. Hingegen machte das Obergericht geltend (siehe Erw. 4), die ZPO-Bestimmung stehe im Widerspruch zum Anspruch auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK. Nach einem längeren Zitat aus StGH 2004/45 hielt StGH 2005/89 Erw. 4 fest, dass die Ausführungen von StGH 2004/45 zur Rangstufe des EWR-Rechts «umso mehr für die EMRK [gelten], zumal diese im Gegensatz zu den EWR-Freiheiten im Katalog staatsvertraglich verankerter Individualrechte gem Art 15 Abs 2 StGHG explizit erwähnt ist. Demnach handelt es sich nicht nur bei Art. 31 Abs. 3 LV, sondern (faktisch) auch bei Art. 6 Abs. 1 EMRK um auf Verfassungsstufe stehende und somit gleichrangige Normen».³²⁵ Es müsse deshalb ein «angemessener Ausgleich» zwischen diesen beiden Normen hergestellt werden.³²⁶ Nach einer einlässlichen Beschäftigung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 14 EMRK folgerte StGH 2005/89 Erw. 7, der Ausgleich müsse zum Resultat führen, dass trotz des klaren Wortlauts von Art. 31 Abs. 3 LV allen Personen (also in concreto auch Ausländern mit Wohnsitz im Ausland) die Grundrechtsansprüche von Art. 6 Abs. 1 EMRK zukommen.³²⁷

StGH 2009/202 Erw. 10.1 wies wie verschiedene Stellen in BuA Nr. 20/1982 darauf hin, die «liechtensteinische Rechtsordnung» sei gehalten, «mit den Vorgaben der EMRK konform zu sein.» Folgt man wie die Autorin diesem Ansatz, darf sich keine einzige LV-Bestimmung in Widerspruch zur EMRK setzen. Der StGH machte die genannte Äusserung jedoch, ohne dass er ihr Taten folgen lassen musste. Im konkreten Fall ergab sich nämlich die Verletzung von Art. 13 EMRK aus dem Gesetz. Einen Verstoss von Verfassungsbestimmungen gegen die EMRK hatte das die Beschwerde führende Ehepaar nicht behauptet.

4. Ausführungen in der Literatur

Gerard Batliner sagte 1990: «Der EMRK Verfassungsrang zuzubilligen, die ihrer Natur und ihrem Inhalt nach eine Grundrechte-Ordnung ist und zu welcher der Landtag bei der Einführung einstimmig die Zustimmung gab, müsste m.E. keineswegs einschliessen, dass auch anderen normativen Staatsverträgen derselbe Rang zukäme.»³²⁸ Zum Umgang mit älteren Verfassungsbestimmungen, die in Widerspruch zur EMRK geraten sind und zu problematischen jüngeren Verfassungsbestimmungen, äusserte sich Gerard Batliner nicht. Für ihn standen die Kompetenzen

322 StGH 2005/89 (= LES 4/2007, 411 ff.).

323 Der Antrag des Obergerichts lautete gemäss StGH 2005/89 Erw. 2 (= LES 4/2007, 411 ff. [412]) allerdings nicht auf Prüfung einer Verfassungsbestimmung, sondern «§ 63 Abs. 3 ZPO als verfassungswidrig aufzuheben, weil diese Bestimmung mangels Gegenrechts die Gewährung von Verfahrenshilfe an US-amerikanische Staatsbürger nicht zulasse und damit gegen das Recht auf Zugang zum Gericht iS des Art 6 Abs 1 EMRK verstosse.» Das Obergericht wies dabei (siehe Erw. 4) darauf hin, dass sich das Gegenrechtserfordernis in § 63 Abs. 3 ZPO auf Art. 31 Abs. 3 LV stütze.

324 StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 ff. [412 f.]).

325 StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 ff. [413]).

326 Zur Lösung von Grundrechtskonflikten durch praktische Konkordanz siehe auch: *Wille Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 174 f. Zu einem «Mindestmass an Widerspruchsfreiheit» als Ziel der schweizerischen Bundesverfassung und zur praktischen Konkordanz siehe auch BGE 139 I 16 E. 4.2.1 und 4.2.2.

327 StGH 2005/89 Erw. 7 (= LES 4/2007, 411 ff. [414]). Allgemein zur Ausdehnung des persönlichen Schutzbereiches auf Ausländer: *Hoch*, Schwerpunkte, S. 82 f.

328 *Batliner Gerard*, Rechtsordnung, S. 150.

des StGH im Vordergrund, nicht die Verpflichtungen des Verfassungsgebers. Zu diesen äusserte er sich nicht.

Die grosse Übereinstimmung zwischen EMRK und Verfassung sowie die Funktion der EMRK veranlasste Daniel Thürer im Jahr 1998 dazu, vom Verfassungsrang der EMRK auszugehen.³²⁹ Wie die Regierung hob er die dem StGH im StGHG zugewiesenen Kompetenzen hervor.³³⁰ Er ging deshalb nicht weiter darauf ein, was der Verfassungsrang der EMRK für den Verfassungsgeber bedeutet.

Mit dem Charakter der EMRK argumentierte Martin Batliner in seiner Dissertation aus dem Jahr 1993. Er verwies darauf, dass die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts in der EMRK notstandsfest ausgestaltet sind, und folgerte: «Was schon in jeder Notstandssituation zu gelten hat, darf auch in friedlichen Zeiten nicht angetastet werden.³³¹ Es stellt sich die Frage, ob nicht der ganze EMRK-Gehalt als materielle Schranke gelten sollte.»³³² Welche Konsequenzen eine Nichtbeachtung der EMRK durch den Verfassungsgeber haben könnte, führte er nicht näher aus. Deutlich wurde diesbezüglich Daniel Thürer ein paar Jahre später: Entsprechende Verfassungsinitiativen sollten unzulässig erklärt werden.³³³

Wolfram Höfling meinte 1998 hingegen, dass der EMRK «nur durch ausdrückliche Anordnung des Verfassungsgesetzgebers» Verfassungsrang verliehen werden könnte.³³⁴ Dass StGH 1995/21³³⁵ kurz zuvor vom faktischen Verfassungsrang der EMRK ausgegangen war, bezeichnete er als «dogmatisch wenig befriedigende Überlegung».³³⁶ Gleichwohl kam er zum Schluss, dass «ein späteres Gesetz die EMRK nicht wird derogieren können».³³⁷ Auf das Verhältnis der EMRK zu Verfassungsbestimmungen ging Wolfram Höfling nicht ein.

Peter Bussjäger geht nicht näher auf das Verhältnis der EMRK zu den übrigen, nicht Grundrechte enthaltenden Verfassungsbestimmungen ein. Er gelangt jedoch zum Schluss, dass die Verfassungsrevision des Jahres 2003 nichts am faktischen Verfassungsrang der EMRK und dem Prüfungsauftrag des StGH geändert habe.³³⁸ Als Begründung für seine Aussage, «dass die EMRK einen Rang zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen einnimmt», ihr aber kein Überverfassungsrang zukommt, führt er Art. 15 Abs. 1 und 2 StGHG an.

5. Zwischenfazit

In den Materialien zur Ratifikation der EMRK, in der Rechtsprechung und der Literatur finden sich gute Argumente dafür, die EMRK in Liechtenstein nicht wie die übrigen Staatsverträge zu behandeln, sondern der EMRK wegen ihrer besonderen Bedeutung³³⁹ auch heute Verfassungsrang zuzuweisen. Liechtenstein gelangt damit zum selben Ergebnis wie die Schweiz, in

329 Thürer, Liechtenstein, S. 114.

330 Thürer, Liechtenstein, S. 115.

331 Ähnlich Thürer, Liechtenstein, S. 115 f., der den Kreis der «tragenden Elemente», die nicht angetastet werden sollen, allerdings weiter zog als Martin Batliner.

332 Batliner Martin, Politische Volksrechte, S. 162.

333 Thürer, Liechtenstein, S. 116.

334 Höfling, Liechtenstein, S. 144.

335 StGH 1995/21 (= LES 1/1997, 18 ff.)

336 Höfling, Liechtenstein, S. 144.

337 Höfling, Liechtenstein, S. 145.

338 Bussjäger, Staatsgerichtshof, S. 52, und Bussjäger, Einführende Bemerkungen, Kapitel VII.A. Rz 135.

339 Siehe zur Schweiz: BGE 125 II 417 E. 4.d S. 424 (wo es allerdings um eine Kollision von Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit einer Gesetzesbestimmung ging): Die Eidgenossenschaft «kann sich insbesondere nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (...). Diese völkerrechtlichen Prinzipien sind in der schweizerischen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar (...) und binden nicht nur den Gesetzgeber, sondern sämtliche Staatsorgane (...). Daraus ergibt sich, dass im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht prinzipiell vorgeht (...). Dies hat zur Folge, dass eine völkerrechtswidrige Norm des Landesrechts im Einzelfall nicht angewendet werden kann. Diese Konfliktregelung drängt sich umso mehr auf, wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient.» Bestätigt in BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 39: «Diese Ausnahme gilt nicht, wenn menschenrechtliche Verpflichtungen der Schweiz in Frage stehen (BGE 125 II 417 E. 4d S. 425 [PKK]); BGE 139 I 16 E. 5.1 S. 28 f.); diesfalls geht die völkerrechtliche Norm der nationalen Regelung auch dann vor, wenn der schweizerische Gesetzgeber sie missachten will.»

der Staatsverträge mit einem grundrechtlichen Inhalt «gewöhnlich auf die gleiche Stufe wie die Bundesverfassung gestellt [werden], weil ja auch die oft ähnlich lautenden landesrechtlichen Grundrechtsgewährleistungen zum klassischen Verfassungstoff zählen.»³⁴⁰

Dies hat zur Folge, dass der StGH im Konfliktfall (d.h. bei einem Widerspruch zwischen einer Verfassungsbestimmung und der EMRK) mittels praktischer Konkordanz einen Ausgleich suchen muss und der Verfassungsgeber die Vorgaben der EMRK zu respektieren hat. Zum letzteren Ergebnis führen auch Art. 70b VRG und Art. 9 GVVKG, die in Kapitel VIII.C näher analysiert werden.

Wer den Vorrang von nicht grundrechtlichen Verfassungsbestimmungen wie organisatorischen Vorgaben gegenüber der EMRK bejahen möchte, müsste darlegen, dass die Verfassungsrevision von 2003 die EMRK in ihrem Rang herabstufte³⁴¹ und die Aussagen der Regierung von 1982 über die Ausrichtung der gesamten Rechtsordnung an der EMRK nicht mehr gelten.³⁴²

Angesichts dessen, dass das Fürstenhaus in seinem Änderungsvorschlag vom 15. Mai 2002 bei Art. 104 LV die Menschenrechte und Grundfreiheiten der EMRK unmittelbar zusammen mit den in der Verfassung garantierten Rechten erwähnte und die Sorge äusserte, sie könnten «überwuchert» werden,³⁴³ und die Regierung anlässlich der StGHG-Totalrevision von 2003 die Bedeutung der EMRK hervorhob,³⁴⁴ ist keine solche Degradierung der EMRK auszumachen.³⁴⁵ Das Schweigen des Verfassungsgebers zu den Auswirkungen der Revision von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV auf das Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht und die Tatsache, dass die EMRK separat erwähnt wurde, sind weitere Belege dafür, dass die EMRK auf Verfassungsebene verblieb.

6. Exkurs zur Schweiz

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Rechtslage in der Schweiz seit Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung (BV) am 1. Januar 2000 nicht mehr derjenigen im Zeitpunkt der Ratifikation der EMRK durch Liechtenstein entspricht. Die schweizerische Verfassung statuiert heute – anders als die liechtensteinische Verfassung – den Vorrang des Völkerrechts ausdrücklich.

Art. 5 Abs. 4 BV verpflichtet nämlich mit der Formulierung «Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.» alle Organe sämtlicher staatlicher Organe inklusive Bundesgesetzgeber³⁴⁶ zur Beachtung der völkerrechtlichen Bestimmungen. Die BV geht vom Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts aus.³⁴⁷ Art. 139 Abs. 3 BV setzt überdies Volksinitiativen auf Verfassungsänderung eine Schranke, indem sie die «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» nicht verletzen

340 *Tschannen*, Staatsrecht, § 9 Rz 21.

341 Die Frage, ob die staatsvertraglichen Grundrechte durch den 2003 neu formulierten Art. 104 Abs. 2 LV «herabgestuft» werden, stellen auch *Batliner Gerard/Kley/Wille Herbert*, Memorandum, S. 21. *Bussjäger*, Rechtsfragen, S. 141, sagte – allerdings im Rahmen von Ausführungen zum EWR-Recht: «Es besteht kein Grund, anzunehmen, dass ein einmal abgeschlossener Staatsvertrag, dessen Bestimmungen verfassungsändernd waren und im Bewusstsein dessen auch genehmigt wurde, durch die Regelung rückwirkend dieses Ranges beraubt würde. Dies würde nicht nur die Vertragstreue Liechtensteins in Zweifel stellen, sondern auch nachträglich die Frage der Verfassungskonformität bestimmter Regelungen des EWR eröffnen.» VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 36 ff.) prüft für das EWR-Recht nicht, ob sich an seiner Rechtsstellung durch die Verfassungsrevision etwas geändert haben könnte.

342 Wie das Beispiel Österreich zeigt (siehe *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1174), hätte die EMRK auch heraufgestuft werden können, rückwirkend oder für die Zukunft.

343 Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 (Beilage 2 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. XII.

344 Siehe Kapitel V.B.

345 Der österreichische Verfassungsgeber stufte anlässlich der per 1. Januar 2008 in Kraft tretenden Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes, mit welcher die Rechtssatzform des verfassungsändernden oder -ergänzenden Staatsvertrages abgeschafft wurde (BGBl I Nr. 2/2008), die EMRK nicht zurück: *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 7a.

346 *Biaggini*, Kommentar zu Art. 5 BV N 30.

347 BSK BV-*Epiney*, Kommentar zu Art. 5 BV N 76 und 85-87.

dürfen.³⁴⁸ Damit stehen in der Schweiz zumindest einzelne völkerrechtliche Normen ausdrücklich über dem Verfassungsrecht.³⁴⁹

Verschiedene wichtige Aspekte des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht harren jedoch auch in der Schweiz nach wie vor einer Klärung.³⁵⁰ Dies zeigte sich insbesondere in BGE 139 I 16. Er kam zum Schluss, dass der in Art. 121 Abs. 3 bis 6 BV vorgesehene «Ausschaffungsautomatismus» für straffällige Ausländerinnen und Ausländer nicht mit Art. 8 EMRK vereinbar ist.³⁵¹ Die betreffende Revision von Art. 121 BV hatte mit der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2010 über die so genannte Ausschaffungsinitiative Eingang in die Verfassung gefunden. Die Schweiz kennt keine Art. 70b VRG analoge Norm, sie sieht also keine vorgängige inhaltliche Überprüfung von Volksinitiativen auf ihre Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen vor. Im Schweizer Recht findet sich einzig der bereits erwähnte Art. 139 Abs. 3 BV, der die Ungültigerklärung von Initiativen anordnet, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen.

C. Art. 70b VRG und Art. 9a GVVKG

Ausserhalb des StGHG finden sich zwei weitere Gesetzesbestimmungen, die sich zum Verhältnis zwischen Staatsverträgen und Verfassung respektive Gesetz äussern.

1. Anwendung von Art. 70b VRG nach der Verfassungsrevision von 2003

Bei Sammel- und Gemeindebegehren, d.h. bei Initiativen, die von Stimmberechtigten oder von Gemeinden lanciert werden,³⁵² prüft die Regierung gestützt auf Art. 70b Abs. 1 Volksrechtegesetz (VRG)³⁵³ vor der Unterschriftensammlung, ob sie mit den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen.³⁵⁴ Diese Vorprüfung wurde mit LGBL 1992 Nr. 100 eingeführt und nach der Verfassungsrevision nicht geändert. Sie soll vermeiden, «dass die materielle Beurteilung eines Initiativbegehrens, ob es EWR-verträglich ist oder nicht, erst mit der Behandlung des Initiativbegehrens im Landtag erfolgt.»³⁵⁵ Die Prüfung erstreckt sich sowohl auf Initiativen zur Abänderung der Verfassung als auch auf Initiativen in der Gesetzgebung.³⁵⁶ Angeregt worden war die Ergänzung des VRG um Art. 70b VRG durch das Gutachten des StGH vom 6. März 1987 (StGH 1986/10).³⁵⁷ Darin hatte der StGH den Gesetzgeber aufgefordert, eine klare Lösung zu treffen für verfassungswidrige Gesetzesinitiativen. Die Ausführungen des StGH³⁵⁸ erstreckten sich jedoch einzig auf Gesetze und ihre Prüfung auf Übereinstimmung mit der Verfassung. Der StGH hatte sich weder mit der Prüfung von Gesetzesinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit Staatsverträgen noch mit Verfassungsinitiativen beschäftigt.

348 Zum Begriff des *ius cogens* siehe z.B. *Biaggini*, Kommentar zu Art. 139 BV N 13.

349 *Biaggini*, Kommentar zu Art. 5 BV N 30.

350 *Biaggini*, Kommentar zu Art. 5 BV N 32a. Zum Umgang mit eidgenössischen Volksinitiativen, die in Konflikt mit der EMRK oder anderen völkerrechtlichen Normen geraten können, siehe unlängst: *Seferovic*, Volksinitiative, insbesondere N 201-204, N 322, und *Moeckli*, Völkerrechtliche Verpflichtungen, S. 80 ff. Siehe auch *Schweizer Bundesrat*, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010 (...), BBl 2010, S. 2263-2342, v.a. S. 2304 ff.

351 Siehe statt vieler *Keller/Weber*, Folgen, S. 1008, mit Verweis auf die weiteren Besprechungen dieses Urteils. Zur grossen Bedeutung von menschenrechtlichen Verpflichtungen siehe auch die in Fn 339 erwähnten Urteile BGE 125 II 417 und BGE 142 II 35.

352 Siehe Art. 64 LV.

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

354 Siehe z.B. BuA Nr. 32/2005, S. 6 und 8.

355 BuA Nr. 48/1992, S. 4.

356 So z.B. in BuA Nr. 17/2012, S. 14-16, wo die Regierung keinen einschlägigen Staatsvertrag ausfindig machen konnte betreffend die Ausgestaltung des Sanktionsrechts durch den Landesfürsten. Oder in BuA Nr. 104/2013, S. 9 f., und BuA Nr. 85/2013, S. 10 f., wo die Regierung in der Änderung des Gesetzes über die betriebliche Personalvorsorge keinen Verstoß gegen die EMRK ausmachen konnte.

357 StGH 1986/10 (= LES 4/1987, 148 ff.).

358 StGH 1986/10 Ziff. 6 (= LES 4/1987, 148 ff., 153).

Anlässlich der Totalrevision des StGHG wurde der Widerspruch von Art. 22 und 23 StGHG zu Art. 70b VRG nicht erwähnt. BuA Nr. 43/2003 und BuA Nr. 95/2003 nahmen nicht auf die Vorprüfung von Initiativbegehren Bezug. Warum die Regierung Sammel- und Gemeindebegehren auch nach der Verfassungsrevision von 2003 auf ihre Übereinstimmung mit Staatsverträgen überprüft, begründete sie etwas später in BuA Nr. 32/2005, S. 10:³⁵⁹

«Mit der Verfassungsrevision 2003 wurde Art. 104 Abs. 2 der LV dahingehend abgeändert, dass der StGH Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen kann. In Verbindung mit Art. 23 StGHG kann der StGH die innerstaatliche Verbindlichkeit eines Staatsvertrages aufheben (...). Diese Regelung impliziert einen Vorrang der LV vor den Staatsverträgen. Diese sind demnach im Unterverfassungsrang zu sehen. Wie jedoch zur Situation vor der Verfassungsrevision 2003 oben bereits von [Hilmar] Hoch dargelegt,³⁶⁰ gibt es völkerrechtliche Verträge wie die EMRK oder das Folterverbot, welche von sich aus vom Grundsatz ausgehen, dass sie Überverfassungsrang haben. Solch zwingendes Völkerrecht³⁶¹ wird durch eine nationale Verfassung nicht derogiert werden können. Ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der LV als oberster Norm nach liechtensteinischem Verständnis und zwingendem Völkerrecht besteht somit auch nach dem neuen Art. 104 Abs. 2 LV.»

BuA Nr. 29/2011³⁶² liefert betreffend die Volksinitiative der «Arbeitsgruppe Schwangerschaftskonflikte» zur Abänderung des Strafgesetzbuches («Hilfe statt Strafe») ein schönes Beispiel, wie die Regierung einen ihr vorgelegten Gesetzestext zur Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruches auf die Übereinstimmung mit der EMRK und zwei Übereinkommen der UNO prüft.³⁶³ Festzustellen ist deshalb, dass die Regierung sowohl Gesetzes- als auch Verfassungsinitiativen gestützt auf Art. 70b VRG der Vorprüfung auf ihre Übereinstimmung mit Staatsverträgen unterzieht.

2. Kritik in der Lehre

Bernhard Ehrenzeller³⁶⁴ und sein Mitarbeiter Rafael Brägger bezeichnen im Jahr 2012 Art. 70b VRG als «Ausfluss des Grundsatzes des Vorrangs des Völkerrechts vor dem Landesrecht (...) und des Vorrangs der Verfassung gegenüber Gesetzen und Verordnungen (...)»³⁶⁵ Dass die Revision von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV den Vorrang des Völkerrechts grundsätzlich beseitigte, führen sie nicht aus.³⁶⁶

Ihre Kritik setzt an einem anderen Punkt an: Der einfache Gesetzgeber könne den Verfassungsgeber nicht binden und keine Kollisionsregel zwischen Staatsvertrags- und Verfassungsrecht aufstellen. Dafür bedürfte es einer Anordnung auf Stufe der Verfassung.³⁶⁷ «In Anbetracht

359 Bericht und Antrag der Regierung vom 24. Mai 2005 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative des Komitees «Für das Leben» zur Abänderung der Landesverfassung.

360 Es erfolgt ein Verweis auf *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, S. 208 f.

361 Gemäss Art. 15 Abs. 2 EMRK dürfen Art. 2 (ausser bei Todesfällen, die auf rechtmässige Kriegshandlungen zurückzuführen sind), Art. 3, Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 7 EMRK auch im Falle eines Notstandes nicht ausser Kraft gesetzt werden, die übrigen Bestimmungen jedoch schon. In der Regel werden deshalb lediglich die zuerst genannten Artikel als zwingend bezeichnet, nicht die EMRK als Ganzes. Siehe zum *ius cogens* z.B. *Herdegen*, Völkerrecht, § 16 N 14 f. Die Regierung zieht in BuA Nr. 32/2005, S. 10, den Kreis des zwingenden und deshalb in jedem Fall zu respektierenden Völkerrechts deutlich weiter.

362 Bericht und Antrag der Regierung vom 22. März 2011 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative der «Arbeitsgruppe Schwangerschaftskonflikte» zur Abänderung des Strafgesetzbuches («Hilfe statt Strafe»).

363 BuA Nr. 29/2011, S. 22–24.

364 Bernhard Ehrenzeller, geb. 1953, Schweizer, seit 1997 Professor an der Universität St. Gallen, seit 2011 Richter am StGH.

365 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 40.

366 Art. 104 Abs. 2 LV wird einzig in *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, S. 658 Fn 71, erwähnt, bei der Wiedergabe eines StGH-Urteils.

367 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 41. Gl.M. *Wille Herbert*, Staatsordnung, S. 422.

des Fehlens einer solchen Norm in der Landesverfassung ist die Frage, ob und in welchem Umfang bestehende Staatsverträge als Prüfungsmassstab für Verfassungsinitiativen dienen können, aufgrund allgemeiner Prinzipien zu beantworten.»³⁶⁸ In der Folge unterscheiden Bernhard Ehrenzeller und Rafael Brägger zwischen zwingendem Völkerrecht im Sinne von Art. 53 WVK³⁶⁹ und der EMRK.³⁷⁰ Sie sagen: «Die Garantien der EMRK stehen – abgesehen von den notstandsfesten Bestimmungen, welche zum zwingenden Völkerrecht gehören – auf der gleichen Stufe wie Verfassungsnormen.»³⁷¹ Stehe eine Verfassungsinitiative im Widerspruch zu einem in der EMRK garantierten Grundrecht, sei sie deshalb «als gleichrangige *lex specialis* und daher als gültig zu betrachten».³⁷² Diesem Ergebnis schloss sich Herbert Wille 2015 an.³⁷³ Für die Gleichrangigkeit von Verfassung und EMRK argumentierte er vor allem mit der Funktion der EMRK. Der EMRK komme wie den nationalen Verfassungen eine Macht beschränkende Aufgabe zu.³⁷⁴ Im Ergebnis werde – so Herbert Wille – beim Widerspruch zwischen einer Verfassungsinitiative und EMRK-Bestimmungen der angemessene Ausgleich hergestellt, indem von der Gültigkeit der Initiative ausgegangen werde. Die Initiative wird als *lex specialis* betrachtet.³⁷⁵

Bereits Hilmar Hoch hatte die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzgeber «bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verfassung selbst frei ist». Für ihn war damals im Jahr 1994 – also lange vor der Verfassungsrevision – klar, dass die Verfassung nicht gegen die EMRK verstossen darf.³⁷⁶

Gemäss Tobias Michael Wille stellen die in der EMRK verbürgten Garantien seit 2003 wohl keine verfassungsmässig gewährleisteten Rechte im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV mehr dar. Er kritisiert in seiner Dissertation, die Begründung von StGH 2004/45 gehe nicht auf die durch die Verfassungsrevision akut gewordene Frage nach der Theorie des Stufenbaus der Rechtsordnung ein.³⁷⁷ Tobias Michael Wille wirft zudem die Frage auf, ob Art. 70b Abs. 3 VRG «verfassungsrechtlich gedeckt ist», da der StGH gemäss Art. 104 Abs. 2 LV grundsätzlich nur zur nachträglichen Normenkontrolle befugt ist.³⁷⁸ Art. 70b Abs. 3 VRG auferlegt dem StGH jedoch, ein Initiativbegehren bereits im Stadium vor der Unterschriftensammlung zu überprüfen, sofern es zuvor vom Landtag nichtig erklärt worden ist.³⁷⁹

Peter Bussjäger stellt dem entgegen, dass die gestützt auf die Vorprüfung der Regierung durch den Landtag ausgesprochene Nichtigerklärung einen Eingriff in die politischen Grundrechte der Initianten und damit einen anfechtbaren Akt darstelle.³⁸⁰ Peter Bussjäger verweist auf die unterschiedlichen Ansichten zur Frage, ob Verfassungsinitiativen auf Staatsvertragskonformität geprüft werden dürfen.³⁸¹ Rufen die Initianten den StGH an, so habe dieser seiner Ansicht nach das Initiativbegehren auf seine Übereinstimmung mit den bestehenden Staatsverträgen – insbesondere der EMRK und dem massgebenden EWR-Recht – zu prüfen.³⁸² Gestützt auf den

368 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 41.

369 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, LGBl. 1990 Nr. 71 LR 0.121.

370 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 42 f. Zustimmend *Wille Herbert*, Staatsordnung, S. 422.

371 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 43.

372 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 43.

373 *Wille Herbert*, Staatsordnung, S. 423.

374 *Wille Herbert*, Staatsordnung, S. 423, insbesondere Fn 194.

375 *Wille Herbert*, Staatsordnung, S. 423.

376 *Hoch*, Verfassung- und Gesetzgebung, S. 208 f.

377 *Wille Tobias Michael*, Verfassungsprozessrecht, S. 69.

378 *Wille Tobias Michael*, Verfassungsprozessrecht, S. 72 f.

379 Ein Beispiel für einen solchen Entscheid stellt StGH 2013/183 dar. Der Landtag hatte das Initiativbegehren «Pensionskasse win-win» wegen Verstoß gegen die LV und gegen Staatsverträge für nichtig erklärt. Der StGH kam zu einem anderen Schluss und bejahte die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit der Verfassung.

380 *Bussjäger*, Präventive Normenkontrolle, S. 41.

381 *Bussjäger*, Präventive Normenkontrolle, S. 45 f.

382 *Bussjäger*, Präventive Normenkontrolle, S. 46: «Die hier vertretene, stärker am Wortlaut und der Teleologie orientierte Auslegungsvariante, prüft jedoch auch die Verfassungsinitiative auf ihre «Staatsvertragswidrigkeit». Staatsvertragswidrig wäre eine Verfassungsinitiative, wenn ihr Inhalt ungeachtet des Ranges, der ihr im nationalen Recht zukommt, gegen bestehende Staatsverträge, darunter wohl primär die EMRK, verstossen würde. Dazu zählt auch das mit Genehmigung des Landtages gemäss Art. 8 Abs. 2 LV mit den Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses übernommene EWR-Recht.»

Sinn und Zweck von Art. 70b VRG, fordert Peter Bussjäger die Regierung auf, «jede Staatsvertragswidrigkeit» von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen aufzuzeigen, also auch einen Verstoss gegen die EMRK.³⁸³ Den Landtag fordert er dazu auf, die Initiative nichtig zu erklären.³⁸⁴ Allerdings verschweigt Peter Bussjäger nicht,³⁸⁵ dass die Verfassungsmässigkeit des Vorprüfungsverfahrens umstritten ist und dass es nicht in der Verfassung verankert ist. Wenig später im selben Text behandelt Peter Bussjäger die Frage nach den materiellen Schranken der Verfassungsrevision. Solche gebe es in Liechtenstein nach der herrschenden Auffassung nicht, weshalb «eine Verfassungsinitiative grundsätzlich nicht dahingehend zu prüfen [sei], ob sie gegen bestimmte Verfassungsprinzipien (...) verstösst. Da jedoch demokratische und rechtsstaatliche Strukturen auch wesentliche Inhalte der von der EMRK garantierten Grundrechte bilden, würde sich in einem solchen Fall die Frage der Staatsvertragskonformität stellen. Ob zwingendes Völkerrecht eine materielle Schranke der Zulässigkeit einer Verfassungsinitiative darstellt, ist nicht klar, da in Liechtenstein keine dem Art. 139 Abs. 3 BV» entsprechende Bestimmung in der LV anzutreffen ist, führt er weiter aus.³⁸⁶

Zwingendes Völkerrecht stellt nur einen sehr kleinen Teil des Staatsvertragsrechts dar. Umso mehr ist die Autorin wie Bernhard Ehrenzeller und Rafael Brägger³⁸⁷ der Ansicht, dass es nicht nur von Regierung, Landtag und StGH beachtet werden muss, sondern auch von allen Initiantinnen und Initianten.

3. Erlass von Art. 9a GVVKG im Jahr 2013

Art. 9a Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz (GVVKG)³⁸⁸ sieht eine zu Art. 70b VRG analoge Vorprüfung für Gesetzesinitiativen von Landtagsabgeordneten vor.³⁸⁹ Diese Ergänzung des GVVKG erfolgte mit LGBL. 2013 Nr. 8, also lange nach der Verfassungsrevision. Sie erstreckt sich allerdings nur auf Gesetzesinitiativen.³⁹⁰

Neue Gesetze müssen folglich, unabhängig aus welcher Feder (Landtag auf der einen oder Stimmberechtigte und Gemeinden auf der anderen Seite) sie stammen, nicht nur der Verfassung entsprechen, sondern sie müssen auch auf ihre Übereinstimmung mit Staatsverträgen geprüft werden. Dass eine solche Prüfung im Widerspruch zu Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV stehen könnte, wurde im Landtag nicht diskutiert.³⁹¹ Hingegen wurde kurz auf die Parallelität von Art. 9a GVVKG zur Regelung im VRG hingewiesen.³⁹² In der Literatur ist Art. 9a GVVKG soweit ersichtlich bis jetzt nicht näher erläutert worden.

4. Eigene Meinung

Ob die in Art. 70b VRG statuierte Vorprüfung von Initiativbegehren über eine genügende Grundlage in der Verfassung verfügt, fragt sich erst seit der Verfassungsänderung des Jahres 2003,

383 *Bussjäger*, Kommentar zu Art. 64 LV Kapitel III.C Rz 96, stellt die von Ehrenzeller/Brägger behauptete Gleichrangigkeit ausdrücklich in Frage.

384 *Bussjäger*, Kommentar zu Art. 64 LV Kapitel III.C Rz 96.

385 *Bussjäger*, Kommentar zu Art. 64 LV Kapitel III.C Rz 100.

386 *Bussjäger*, Kommentar zu Art. 64 LV Kapitel III.E Rz 112. *Geisselmann*, Direkte Demokratie, S. 115, scheint zwingendes Völkerrecht als Schranke zu akzeptieren, allerdings ohne auf die durch Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV aufgeworfenen Fragen einzugehen.

387 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 42.

388 Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz; GVVKG), LGBL. 2003 Nr. 108 LR 172.012.

389 Art. 9a Abs. 2 erster Satz GVVKG lautet: «Die Regierung überprüft innert der Frist von vier Wochen ab Überweisung, ob die Initiative mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und in formeller Hinsicht den legislatischen Grundsätzen entspricht.»

390 Als Beispiel siehe BuA Nr. 105/2013, wobei für die von den Abgeordneten geforderte Abänderung des Strafgesetzbuches auf die in BuA Nr. 15/2012 erfolgte Prüfung des gleichlautenden Sammelbegehrens abgestellt werden konnte.

391 Zur GVVKG-Revision wurde kein BuA verfasst.

392 Landtags-Protokolle 2012, S. 1244, Abgeordnete Diana Hilti (Sitzung vom 22. Juni 2012).

mit welcher die Verfassung in Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV pauschal über die Staatsverträge gestellt wurde. Hätte sich der Verfassungsgeber mit der Frage beschäftigt, welche Konsequenzen die von ihm favorisierten Änderungen zeitigen, so hätte er den Widerspruch des Wortlautes von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV zu Art. 70b VRG sehen müssen und entsprechende Massnahmen (wie z.B. eine gleichzeitige Änderung des VRG) treffen sollen. Dass dies nicht geschah und auch der Gesetzgeber anlässlich der Totalrevision des StGHG nicht aktiv wurde, zeigt, wie wenig durchdacht die Änderung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV erfolgte.

Die Schreibende teilt die Ansicht von Bernhard Ehrenzeller und Rafael Brägger,³⁹³ dass auch in Liechtenstein nur ein Teil der EMRK-Bestimmungen zum zwingenden Völkerrecht zählt.³⁹⁴ sie widerspricht damit BuA Nr. 32/2005, S. 10, der den Kreis des zwingenden Völkerrechts weiter zu ziehen scheint. Gleichwohl kommt die Autorin zum selben Ergebnis wie die Regierung und Hilmar Hoch in seinen Ausführungen aus dem Jahr 1994: Der Verfassungsgeber ist zum Respekt vor der EMRK verpflichtet. Die EMRK weist Verfassungsrang auf. Wie in Kapitel V.A ausgeführt, hat der Verfassungsgeber der EMRK eine besondere Stellung zugewiesen,³⁹⁵ indem er sie eben gerade nicht zu den Staatsverträgen zählte, die auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung zu prüfen sind. Vielmehr wurde in den Materialien zur Revision von Art. 104 LV die Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der EMRK betont. Sie wurden in einem Atemzug und damit gleichberechtigt neben den Grund- und Freiheitsrechten der Verfassung genannt.

Deshalb sind Art. 70b VRG und Art. 9a GVVKG bezüglich des Vorrangs der EMRK verfassungskonform, und die Regierung muss die Vorprüfung vornehmen. Überdies stellt Art. 70b VRG das in Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV «institutionalisierte Normenverwerfungsmonopol»³⁹⁶ des StGH nicht in Frage. Gemäss Art. 70b Abs. 3 VRG steht ja gegen die Nichtigerklärung des Initiativbegehrens durch den Landtag die Beschwerde an den StGH offen.

D. Verhältnis der EMRK zum Gesetzesrecht

1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

Gemäss BuA Nr. 20/1982 geht die EMRK früheren Gesetzen vor. Er begründet dies damit, dass Staatsverträgen (und damit implizit auch der EMRK) dank der Genehmigung durch den Landtag und der Veröffentlichung im Landesgesetzblatt «mindestens Gesetzesrang» zukommt.³⁹⁷

Auf das Verhältnis der EMRK zu später erlassenen Gesetzen geht BuA Nr. 20/1982 nicht ein.³⁹⁸ Wie bereits in Kapitel VII ausgeführt, lässt er jedoch erkennen, dass er von der Ausrichtung der gesamten Rechtsordnung an der EMRK ausgeht. Dies verbietet dem Gesetzgeber die bewusste Missachtung der EMRK.³⁹⁹ Ebenso verpflichtet es ihn, ältere Erlasse, die wegen der Weiterentwicklung der Rechtsprechung des EGMR nicht mehr in Übereinstimmung mit der EMRK sind, anzupassen.

393 *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz 42 f.

394 Siehe zum *ius cogens* z.B. auch *Herdegen*, Völkerrecht, § 16 N 14 f.

395 Siehe Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 (Beilage 2 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. XII.

396 So *Wille Tobias Michael*, Verfassungsprozessrecht, S. 175.

397 BuA Nr. 20/1982, S. 25.

398 Nach der Schilderung des Verhältnisses zu früheren Gesetzen schwenkte BuA Nr. 20/1982, S. 25, direkt zum Verhältnis zur Verfassung über.

399 Zustimmend zum Vorrang der EMRK vor sämtlichen Gesetzen auch BuA Nr. 95/2003, S. 30.

2. Ausführungen in der Judikatur

Dass der EMRK «faktisch Verfassungsrang» zukommt, sagen StGH-Entscheide vor und nach der Verfassungsrevision.⁴⁰⁰ Sie bringen damit zum Ausdruck, dass die EMRK wie die Verfassung früheren und späteren Gesetzen vorgeht.⁴⁰¹ Dasselbe Resultat zeitigt Art. 15 StGHG.

Der StGH prüfte das vor der Ratifikation des EWR-Abkommens erlassene Treuhändergesetz auf einen Verstoß gegen das EWR-Abkommen. In einem obiter dictum führte StGH 1996/34 Erw. 3.1⁴⁰² aus: «Bei Einordnung der EMRK auf Verfassungsstufe müsste für diese Analoges gelten, wenn die entsprechende Prüfungscompetenz nicht schon explizit in Art 23 Abs 1 lit b) StGHG⁴⁰³ verankert wäre (...)»

Aus neuerer Zeit sei z.B. auf StGH 2014/045 Erw. 3.3 verwiesen, wo der StGH eine nach Ratifikation der EMRK erlassene Norm als kaum mit der EMRK vereinbar qualifizierte.⁴⁰⁴ In StGH 2014/046 Erw. 4 prüfte der StGH die Ausgestaltung des Besuchsrechts eines Vaters, verneinte jedoch letztlich eine Verletzung der sich aus Art. 8 EMRK ergebenden Achtung des Familienlebens. In StGH 2009/202 Erw. 10.3 wurde eine Verletzung des in Art. 13 EMRK gewährleisteten Rechts auf wirksame Beschwerde klar bejaht, weil sich Asylbewerber, bis die Entscheidung des VGH erging, mangels aufschiebender Wirkung ihrer Beschwerde in der Regel bereits im Ausland aufhielten und ihr Rechtsmittel damit faktisch keine Wirksamkeit mehr entfalten konnte.

Der Vollständigkeit halber sei ergänzt, dass die EMRK auch älteren und jüngeren Staatsverträgen vorgehen kann. StGH 1995/21 Erw. 6.1⁴⁰⁵ erinnert an den faktischen Verfassungsrang der EMRK und führt dann aus, dass sie «früheren sowie in der Normenhierarchie niederrangigeren Staatsverträgen» vorgeht.⁴⁰⁶

3. Literatur vor und nach der Verfassungsrevision von 2003

«Aufgrund der Besonderheit und Eigenart der Konvention» kam gemäss den Ausführungen von Herbert Wille und Marzell Beck aus dem Jahr 1984 der EMRK ein «absoluter Vorrang vor entgegenstehendem Landesrecht» zu.⁴⁰⁷ Auch praktische Gründe würden dafür sprechen, sei doch davon auszugehen, dass die Konventionsorgane ein gegen die EMRK verstossendes liechtensteinisches Urteil aufheben würden, das sich auf eine nach Ratifikation der EMRK erlassene gesetzliche Grundlage stützen würde. Sie führen fort: «Ist der Gesetzgeber aber an die Verfassung gebunden, so ist er folgerichtig auch gehalten, sich den Gewährleistungen der Konvention unterzuordnen.» Der EMRK komme deshalb ihrer Meinung nach «Übergesetzesrang» zu.⁴⁰⁸ Zum selben Ergebnis gelangte Stefan Becker im Jahr 2003 in seiner Dissertation: Völkervertragsrecht gehe widersprechendem Landesrecht vor.⁴⁰⁹

Überzeugend ist auch das letzte Argument von Herbert Wille und Marzell Beck. Sie gingen nämlich davon aus, dass sich der StGH bei der Auslegung von Verfassungsbestimmungen auf die Rechtsprechung zur EMRK beziehen werde. Da Konventions- und Verfassungsverletzungen vor dem StGH im gleichen Verfahren geltend gemacht werden können, werde es zu einer Verschmel-

400 So z.B. StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1/1997, 18 ff., [28]), StGH 2005/89 Erw. 4 (= LES 4/2007, 411 ff. [413]), StGH 2009/202 Erw. 10.1.

401 So ausdrücklich StGH 2000/27 Erw. 2 (= LES 4/2003, 178 ff. [180 f.]).

402 StGH 1996/34 Erw. 3.1 (= LES 2/1998, 74 ff. [80]), teilweise abgedruckt in Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 212 f.

403 Art. 23 Abs. 1 StGHG lautete in der damaligen Fassung (LGBL 1982 Nr. 57): «Gegen eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichtes oder einer Verwaltungsbehörde kann beim Staatsgerichtshof (...) Beschwerde erhoben werden: lit. a) wegen Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte, sei es infolge unrichtiger Anwendung eines Gesetzes oder einer Verordnung oder infolge von Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung, oder Gesetzeswidrigkeit einer Verordnung; lit. b) wegen Verletzung der Rechte der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.»

404 Mangels Präjudizialität durfte der StGH in diesem Fall den Verstoß gegen die EMRK nicht prüfen.

405 StGH 1995/21 Erw. 6.1 (= LES 1997, 18 ff. [28]).

406 In concreto ging es um einen Auslieferungsvertrag mit den USA.

407 *Wille Herbert/Beck*, Liechtenstein, S. 248.

408 *Wille Herbert/Beck*, Liechtenstein, S. 248.

409 *Becker*, Verhältnis, S. 660 f.

zung der verschiedenen Beschwerden kommen. Folglich würden jüngere Gesetze vom StGH automatisch auch auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK überprüft.⁴¹⁰

Wolfram Höfling gelangte 1998 «wegen der besonderen völkerrechtlichen Qualität der EMRK» zum Schluss, dass «ein späteres Gesetz die EMRK nicht wird derogieren können.»⁴¹¹

Indem Peter Bussjäger die EMRK «zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen» rangiert,⁴¹² müsste er – er geht nicht explizit auf diese Konstellation ein – zum selben Schluss kommen.

IX. SCHLUSSFOLGERUNGEN

A. Unterlassungen im Jahr 1982

Hätte die Regierung im Bericht zur Zustimmung des Landtages zur Ratifikation der EMRK im Jahr 1982 (BuA Nr. 20/1982) der EMRK nicht bloss «mindestens Gesetzesrang»⁴¹³ zugestanden, sondern ihr mit entsprechenden Formulierungen im Bericht ausdrücklich Verfassungsrang zuerkannt, so würde die Einordnung der Konsequenzen der Verfassungsrevision von 2003 weniger Probleme aufwerfen. Die EMRK würde in diesem Fall einen verfassungsändernden und -ergänzenden Staatsvertrag darstellen, dessen Rang im Jahr 2003 nicht stillschweigend d.h. ohne ausdrückliche Erwähnung der EMRK im Text von Art. 104 LV und ohne Auseinandersetzung mit diesem Thema in den Materialien geändert werden konnte.

Unglücklich ist überdies, dass die Regierung 1982 ausführte, es sei «nicht empfehlenswert», der EMRK «ausdrücklich Verfassungsrang zuzubilligen».⁴¹⁴ Wie Kapitel VII zeigt, wollte sie damit dem Verfassungsgeber nicht die Freiheit geben, die in der EMRK enthaltenen Garantien zu missachten. Die Aussage der Regierung bezog sich nur auf die Grundrechtsartikel der LV, die den EMRK-Bestimmungen gemäss dem Günstigkeitsprinzip von Art. 53 EMRK dann vorgehen, wenn sie einen weitergehenden Schutz als die EMRK gewähren.

B. Kein Verfahren, in dem Staatsverträgen Verfassungsrang verliehen werden kann

Als Liechtenstein die EMRK im Jahr 1982 ratifizierte, gab es kein Verfahren, mit dem Staatsverträge in den formellen Verfassungsrang gehoben werden konnten. Die Erwartung, dass wichtige Staatsverträge explizit mit Verfassungsrang ausgestattet werden – und die entsprechende Kritik eines Autors aus Deutschland und eines aus Österreich⁴¹⁵ –, orientierten sich am österreichischen Verfassungsrecht, nicht an der liechtensteinischen Lehre und Praxis. Im Bericht der Regierung vom 17. November 1981 war ja noch ausdrücklich festgehalten worden, dass der Umgang mit den Staatsverträgen nicht formalisiert werden soll.⁴¹⁶ Diesen Entscheid der Regierung, der im Landtag auf keinen Widerspruch stiess⁴¹⁷ und auch in der Literatur nicht kritisiert wurde, gilt es zu respektieren.⁴¹⁸ Dies umso mehr, als auch die geltende Verfassung keine Möglichkeit

410 Wille Herbert/Beck, Liechtenstein, S. 249.

411 Höfling, Liechtenstein, S. 145.

412 So insbesondere Bussjäger, Staatsgerichtshof, S. 51.

413 BuA Nr. 20/1982, S. 25.

414 BuA Nr. 20/1982, S. 25 f.

415 Höfling, Liechtenstein, S. 144; Winkler, Prüfung I, S. 162; Winkler, Prüfung II, S. 171, bestätigt auf S. 178.

416 Bericht vom 17. November 1981, S. 18 f.

417 Der Postulant, Gerard Batliner, stellte keine entsprechenden Forderungen: Landtags-Protokolle 1981 IV S. 1189 (Sitzung vom 17. Dezember 1981).

418 BuA Nr. 116/1994, S. 12, zum Mehrwertsteuervertrag vom 28. Oktober 1994 (LGBl. 1995 Nr. 30), der das Schweizerische Bundesgericht als letzte Rechtsmittelinstanz einsetzte, könnte Verwirrung stiften. Er gelangte zum Schluss, dass der Mehrwertsteuervertrag nicht «in die innere Struktur des Staates» eingreift. Gleichwohl äusserte er sich zu den verfassungsändernden Staatsverträgen.

BuA Nr. 116/1994, S. 12 führte aus: «Staatsverträge, die in die Verfassungsordnung Liechtensteins eingreifen oder gar «von der Verfassung abweichen» (Wille, Festrede, S. 88) sind in der Entscheidung vom 30. Januar 1947 [gemeint ist ELG 1947–1954, S. 191 ff. = Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 201 f.] zwar gebilligt

vorsieht, völkerrechtlichen Verträgen – bei der Ratifikation oder nachträglich – formell Verfassungsrang zuzuweisen.⁴¹⁹

Das liechtensteinische Recht folgt hierin dem Schweizer Recht, das neben der Verfassungs-urkunde keine Verfassungsgesetze kennt.⁴²⁰ Dies, obwohl die liechtensteinische Verfassung ge-mäss Herbert Wille «keinen Zwang zur Kodifikation des Verfassungsrechts in einem geschlosse-nen Gesamtwerk» statuiert.⁴²¹ Seiner Meinung nach können Verfassungsgesetze «auch für sich selbst, das heisst neben der Verfassungsurkunde bestehen.» Die von ihm genannten Beispiele stammen jedoch mit einer Ausnahme auf dem Jahr 1978⁴²² alle aus der Zeit der nationalsozia-listischen Bedrohung.⁴²³ Herbert Wille kommt deshalb zum Schluss, dass solche Verfassungsgesetze⁴²⁴ «zumeist» «einen Notstand oder einen Notfall regeln sollen.»⁴²⁵ Das liechtensteinische Recht orientiert sich auch mit dem in Art. 66^{bis} LV verankerten Staatsvertragsreferendum am Schweizer Recht.⁴²⁶ Das Staatsvertragsreferendum erhöht die demokratische Legitimation der völkerrechtlichen Übereinkommen. Es unterwirft die Zustimmung des Landtages zu einem völ-kerrechtlichen Übereinkommen unter denselben Bedingungen wie eine vom Landtag beschlos-sene Verfassungsänderung der Volksabstimmung. Mit dieser 1992 eingeführten Regelung, die alle dem Landtag vorgelegten Staatsverträge betrifft, schliesst die Verfassung den Rückgriff auf die Rechtsform des Verfassungsgesetzes aus. Art. 66^{bis} LV weist den dem Referendum unter-stellten Übereinkommen meines Erachtens bewusst keine besondere Rechtsform zu und gibt auch keine Antwort auf die Frage nach dem Rang der betreffenden völkerrechtlichen Normen in der liechtensteinischen Rechtsordnung.⁴²⁷ Die Bestimmung über das Staatsvertragsreferendum trägt damit der Heterogenität der völkerrechtlichen Normen Rechnung.

C. Der Verfassungsrang der EMRK und seine Folgen

Auch ohne dass die Regierung und der Landtag 1982 der EMRK Verfassungsrang zubilligten, kann die vorliegende Untersuchung gute Argumente dafür vorlegen, dass die generelle Verschie-bung im Verhältnis des Völkerrechts zum Landesrecht durch die Änderung in Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV keine Wirkung auf den Rang der EMRK hatte. Die EMRK weist folglich – entgegen

worden. Greifen sie jedoch «in die innere Struktur des Staates» (Wille, a. a. O.) ein, stellt sich die Frage ihrer Verfassungsmässigkeit auf eine ganz andere Art und Weise. In diesen Fällen kann die Frage der Verfassungsmäs-sigkeit solcher Staatsverträge «die Form oder das Verfahren der Verfassungsänderung» erforderlich machen oder zumindest opportun erscheinen lassen (Bruha, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen, S. 8).»

Herbert Wille hatte allerdings lediglich nach der demokratischen Legitimation von «hochpolitischen völker-rechtlichen Verträgen» gefragt: *Wille Herbert*, Festrede, S. 86 und S. 89. Auch bei Thomas Bruha stand im Vor-dergrund, wie das innerstaatliche Zustimmungsverfahren zum EWRA ausgestaltet sein sollte. Er kam zum Schluss: «Wenn es denn politisch als opportun erscheinen mag, dem EWR-Entscheid eine besondere Legitima-tion durch das Verfahren der Verfassungsgesetzgebung zu verleihen, dann sollte zu diesem Zweck die Verfas-sung auch förmlich geändert werden.» *Bruha*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen, S. 9.

419 Aus Art. 66^{bis} LV kann nichts zum Rang abgeleitet werden, unterstellt er doch mit dem Verweis auf Art. 8 Abs. 2 LV einen grossen Kreis von Staatsverträgen dem Referendum. Gl.M. zur Schweiz, in welcher der Anwendungsbereich des Staatsvertragsreferendums sogar noch enger ist: *Tschannen*, Staatsrecht, § 9 Rz 17.

420 So ausdrücklich *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz 5.

421 *Wille Herbert*, Normenkontrolle, S. 209 und S. 219. Gl.M. *Bürzle*, Legalitätsprinzip, S. 36.

422 LGBl. 1978 Nr. 35. Siehe hierzu *Wille Herbert*, Normenkontrolle, S. 220 f.

423 LGBl. 1930 Nr. 8, LGBl. 1939 Nr. 13 und LGBl. 1940 Nr. 10.

424 Diese alten Verfassungsgesetze griffen in die von der Verfassung vorgegebene Ordnung ein, ohne dass der Verfassungstext formell geändert wurde. In allen anderen Fällen wurde und wird der Begriff «Verfassungsgesetz» vom Verfassungsgeber und der Lehre zur Bezeichnung desjenigen Erlasses verwendet, mit dem die Verfassung geändert wird. So z.B. auch *Bürzle*, Legalitätsprinzip, S. 34.

425 *Wille Herbert*, Normenkontrolle, S. 219.

426 Allerdings lässt Art. 66^{bis} LV das Referendum gegen sämtliche Staatsverträge, die der Genehmigungspflicht des Landtages unterliegen, zu, während die Bundesverfassung zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterscheidet (Art. 140 und 141 BV) und Art. 141 Abs. 1 lit. d BV nicht sämtliche der Bundesversammlung vorgelegten völkerrechtlichen Verträge referendumsfähig erklärt.

427 So bereits Kapitel III.A. Ähnlich für die Schweiz *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz 1920, die zum Schluss gelangen, dass die Bundesverfassung «den Rang des Völkerrechts inner-halb der schweizerischen Rechtsordnung nicht klar regelt».

den Äusserungen in der neueren Literatur, aber in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des StGH und den Ansichten der Regierung – nach wie vor Verfassungsrang auf.

Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber – nicht nur gestützt auf die völkerrechtliche Verpflichtung Liechtensteins, sondern auch unmittelbar gestützt auf den Rang, den das nationale Recht der EMRK in der liechtensteinischen Rechtsordnung zuweist – an die Vorgaben der EMRK gebunden ist und auch der Verfassungsgeber zum Respekt vor der EMRK verpflichtet ist. Ältere Gesetzesbestimmungen müssen geändert werden, wenn sie im Widerspruch stehen zu dem Gehalt, den der EGMR einer Garantie der EMRK zuschreibt. Zwischen den Verfassungsbestimmungen, die in Konflikt mit der EMRK und ihrer Auslegung durch den EGMR geraten, und den entsprechenden EMRK-Bestimmungen muss durch eine harmonische Auslegung ein Ausgleich gefunden werden. Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a StGHG, Art. 70b VRG und Art. 9 GVVKG sind – wegen des Verfassungsranges der EMRK trotz des anders lautenden Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV – in Übereinstimmung mit der Verfassung.

Der Wortlaut von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV und von Art. 22 StGHG stimmt nicht mit dem durch die Auslegung ermittelten Inhalt der Verfassung überein. Diese Artikel müssten explizit zwischen den Staatsverträgen im Allgemeinen und der EMRK im Besonderen unterscheiden oder die EMRK ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausnehmen. Dass der Inhalt eines Verfassungsartikels weniger weit reicht als der Wortlaut den Anschein macht oder umgekehrt eine Verfassungsbestimmung auch Personen einschliesst, die im Text nicht vorkommen, wurde bereits in dem in Kapitel VIII.B.3 zitierten StGH 2005/89⁴²⁸ ausgeführt.⁴²⁹

Dieser Beitrag konnte aufzeigen, dass der Verfassungsgeber der EMRK anlässlich der Verfassungsrevision von 2003 den Verfassungsrang mit der gewählten Vorgehensweise (komplettes Schweigen über die Rechtsfolgen der Verfassungsänderung) nicht entziehen konnte und auch gar nicht entziehen wollte. Die Ausführungen des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 über die grosse Bedeutung der EMRK⁴³⁰ und die Zustimmung des Landtages zu dieser Äusserung sind diesbezüglich eindeutig. Die hier vertretene Auffassung stellt somit keine Auslegung⁴³¹ entgegen dem Willen des Verfassungsgebers dar.⁴³²

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es aus der Sicht der EMRK nicht von Belang ist, auf welcher Ebene der nationalen Rechtsordnung die EMRK angesiedelt ist. Der EGMR bejaht eine Verletzung der EMRK unabhängig davon, ob die Verletzung von einer älteren oder frisch erlassenen Gesetzesbestimmung ausgeht oder gar von einer Verfassungsbestimmung.⁴³³ Sämtliche Staatsorgane haben dafür zu sorgen, dass die gesamte Rechtsordnung die Menschenrechte und Grundfreiheiten so garantiert, wie es die Rechtsprechung des EGMR vorzeichnet.

428 StGH 2005/89 (= LES 4/2007, 411 ff.).

429 *Schneider*, Verfahrensgarantien, S. 99, fasste die gestützt auf die EMRK entwickelte Erweiterung des persönlichen Schutzbereiches der in der LV erwähnten Grundrechte so zusammen: «Insgesamt hat der StGH im Gefolge des EMRK-Beitritts im Jahr 1982 den persönlichen Geltungsbereich auch der nicht von der EMRK garantierten Grundrechte sukzessive auf Ausländer ausgedehnt.»

430 Verfassungsentwurf des Fürstenhauses vom 15. Mai 2002 (Beilage 2 zum Bericht vom 11. November 2002 der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. XII.

431 Zum Methodenpluralismus: *Wille Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 173 f. Dazu, dass für die Auslegung neben dem Wortlaut auch die systematische, historische und teleologische Auslegung zu berücksichtigen sind, siehe z.B. StGH 2016/019 Erw. 2.4, der die Ermittlung des wahren Willens des Gesetzgebers als Aufgabe der Auslegung hervorstreicht. Siehe z.B. auch StGH 2015/091 Erw. 2.3 und StGH 2015/106 Erw. 2.3.

432 Eine Auslegung entgegen dem Wortlaut und entgegen dem Willen des Verfassungsgebers wäre – wie StGH 2014/061 Erw. 6.2 für verfassungskonforme Auslegungen entgegen dem Wortlaut und Willen des Gesetzgebers ausführt – tatsächlich problematisch.

433 Nachweise bei *Schiess Rütimann*, Die Freiheiten, S. 149 f. Siehe insbesondere EGMR (Grosse Kammer) *Sejdić and Finci v. Bosnien-Herzegowina*, Nr. 27996/06 und 34836/06, 22. Dezember 2009 und EGMR (Grosse Kammer) *Baka v. Ungarn*, Nr. 20261/12, 23. Juni 2016, §§ 19 f., 38 und 47–49.

X. LITERATURVERZEICHNIS

- Batliner, Gerard*, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Geiger, Peter/Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1990, S. 91–180
- Batliner, Gerard/Kley, Andreas/Wille, Herbert*, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung ... mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMKR zuhanden des Demokratie-Sekretariates, Eschen/Bern/Balzers, 19. August 2002, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Memorandum-EMRKStatut.pdf/view>
- Batliner, Martin*, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Universität Fribourg, Fribourg 1993
- Becker, Stefan*, Also doch: Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit? Anmerkungen zum Urteil StGH 1998/61 vom 3. Mai 1999, Jus & News 2002/1, S. 7–24
- Becker, Stefan*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Universität Fribourg, GMG Verlag, Schaan 2003
- Becker, Stefan*, Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsvertragsrecht? Jus & News 2004/2, S. 143–157
- Berka, Walter*, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 6. Aufl., Verlag Österreich, Wien 2016
- Biaggini, Giovanni*, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., orell füssli, Zürich 2017
- Bruha, Thomas*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1/1992, S. 3–17
- Bürzle, Janine*, Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht. Eine Untersuchung der höchstgerichtlichen Judikatur in Liechtenstein, Schriftenreihe UFL Band 9, Diss. Private Universität im Fürstentum Liechtenstein UFL, Weblaw, Bern 2018
- Bussjäger, Peter*, Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein? Der Einfluss österreichischer und schweizerischer Staatsrechtslehre am Beispiel des Staatsgerichtshofes, in: Wolf, Sebastian (Hrsg.), State Size Matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie, Springer VS, Wiesbaden 2016, S. 15–31
- Bussjäger, Peter*, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 22. Februar 2016, zuletzt abgerufen am: 30. Dezember 2018)
- Bussjäger, Peter*, Kommentar zu Art. 64 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 10. Februar 2017, zuletzt abgerufen am: 30. Dezember 2018)
- Bussjäger, Peter*, Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: das Beispiel Liechtenstein, in: Balthasar, Alexander/Bussjäger, Peter/Poier, Klaus (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, Jan Sramek Verlag, Wien 2014, S. 35–48
- Bussjäger, Peter*, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ 4/2006, S. 140–146
- Bussjäger, Peter*, Sind die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention noch aufrecht? LJZ 3/2018, S. 153–156

- Bussjäger, Peter*, Der Staatsgerichtshof und die Europäische Menschenrechtskonvention – Bemerkungen zur Europäisierung des Grundrechtsschutzes in Liechtenstein, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2014, S. 49–67
- Bussjäger, Peter*, Verfassungsrecht im Kleinstaat. Zur Entwicklung der Verfassungsrechtsdogmatik in Liechtenstein, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart JöR 66 (2018), S. 683–699
- Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael*, Politische Rechte, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 637–685
- Epiney, Astrid*, Kommentar zu Art. 5 BV, in: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Helbing Lichtenhahn, Basel 2015, S. 85–133
- Frick, Martin*, Einleitung, LJZ 3/2018, S. 103 f.
- Geisselmann, Christian*, Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz. Bestandsaufnahme, Empirie und Entwicklungspotential, Diss. Private Universität im Fürstentum Liechtenstein UFL, GMG AG, Mauren 2017
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina*, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 6. Aufl., C.H. Beck, Helbing Lichtenhahn und Manz, München, Basel und Wien 2016
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Schulthess, Zürich 2016
- Harris, David/O'Boyle, Michael/Warbrick, Colin*, Law of the European Convention on Human Rights, 4. Aufl., Oxford 2018
- Herdegen, Matthias*, Völkerrecht, 17. Aufl., C.H.Beck, München 2018
- Hoch, Hilmar*, Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2014, S. 183–199
- Hoch, Hilmar*, Die EMRK in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, LJZ 3/2018, S. 111–114
- Hoch, Hilmar*, Kriterien der Einschränkung von Grundrechten in der Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit, Europäische Grundrechte-Zeitschrift EuGRZ 2006, S. 640–644
- Hoch, Hilmar*, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichtshofes, in: Wille, Herbert (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof, LPS 32, Vaduz 2001, S. 65–87
- Hoch, Hilmar*, Verfassungs- und Gesetzgebung, in: Batliner, Gerard (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1994, S. 201–229
- Höfling, Wolfram*, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention, Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 140–153
- Keller, Helen/Balazs-Hegedüs, Natalie*, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, Aktuelle Juristische Praxis AJP 2016, S. 712–724
- Keller, Helen/Weber, Yannick*, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der «Selbstbestimmungsinitiative», Aktuelle Juristische Praxis AJP 2016, S. 1007–1023
- Kühne, Josef*, Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein – Funktion und Kompetenzen, Europäische Grundrechte-Zeitschrift EuGRZ 1988, S. 230–236
- Kühne, Josef*, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes. Eine föderative Rechtsordnung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 38 (1989), S. 379–420

- Malinverni, Giorgio*, Démocratie directe et droits de l'homme, in: Good, Andrea/Platipodis, Betina (Hrsg.), Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Stämpfli Verlag, Bern 2013, S. 453–467
- Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele/Stöger, Karl*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 11. Aufl., Manz, Wien 2015
- Merki, Christoph Maria*, Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein und Chronos Verlag, Vaduz und Zürich 2015
- Moeckli, Daniel*, Völkerrechtliche Verpflichtungen als Grenzen für Volksabstimmungen in der Schweiz, in: Müller, Andreas Th./Schroeder, Werner (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Nomos, Dike und facultas, Wien 2017, S. 80–98
- Müller, Andreas Th.*, Zum Jubiläumsjahr 2010: Liechtenstein in der organisierten Staatengemeinschaft. Zugleich ein Beitrag zur Rolle des Kleinstaats in den internationalen Organisationen, 4/2019, S. 77–88
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald*, Verfassungsrecht, 11. Aufl., facultas, Wien 2016
- Pfiffner, Brigitte/Bollinger, Susanne*, Ausweitung konventionsgeschützter Rechte durch den EGMR und Probleme der innerstaatlichen Umsetzung, in: Jusletter 21. November 2011
- Ranzoni, Carlo*, Aktuelle Fragen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, LJZ 3/2018, S. 114–120
- Schabas, William A.*, The European Convention on Human Rights. A Commentary, Oxford 2015
- Schädler, Emanuel*, Die EMRK in der Grundrechtsgeschichte Liechtensteins, LJZ 3/2018, S. 120–132
- Schädler, Robin*, Sind die momentanen und zukünftigen rechtlichen Privilegien der römisch-katholischen Kirche in Liechtenstein kompatibel mit der EMRK?, LJZ 4/2012, S. 136–155
- Schädler, Robin/Vogt, Hugo*, Innerstaatliche Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Liechtenstein, LJZ 3/2018, S. 132–142
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Besondere Herausforderungen des Rechts und der rechtswissenschaftlichen Forschung im Kleinstaat – am Beispiel Liechtenstein, in: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hrsg.), «Small is beautiful». Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Minderheiten-, Kleingliedstaaten- und Grenzregionenforschung, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Band 1, Eupen 2015, S. 19–37
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die Freiheiten des liechtensteinischen Gesetzgebers beim Einfügen der EMRK in die nationale Rechtsordnung, LJZ 3/2018, S. 143–152
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Juristische Gutachten im Gesetzgebungsprozess, LJZ 2/2018, S. 69–78
- Schneider, Esther*, Internationalrechtliche Verfahrensgarantien (Art 6 und 7 EMRK sowie Art 4 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK), LJZ 4/2014, S. 98–109
- Seferovic, Goran*, Volksinitiative zwischen Recht und Politik. Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Universität Zürich, Stämpfli, Bern 2018
- Thürer, Daniel*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 98–127
- Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Stämpfli, Bern 2016
- Villiger, Mark E.*, Quellen der Grundrechte: landesrechtlicher und völkerrechtlicher Grundrechtsschutz, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 33–40

- Vogt, Hugo*, Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, LPS 44, Diss. Universität Zürich, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2008
- Wille, Herbert*, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Bruha, Thomas/Pállinger, Zoltán Tibor/Quaderer, Rupert (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, LPS 40, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2005, S. 108–147
- Wille, Herbert*, Festrede: «Staatliche Ordnung und europäische Integration». Festrede aus Anlass des 40-jährigen Bestehens der anwaltlichen Standesorganisation am Festakt vom 5. April 1990, LJZ 3/1990, S. 85–89
- Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2015
- Wille, Herbert*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, LPS 27, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1999
- Wille, Herbert/Beck, Marzell*, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.), Liechtenstein in Europa, LPS 10, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1984, S. 227–250
- Wille, Tobias Michael*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, LPS 43, Diss. Universität Zürich, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2007
- Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2013, S. 131–181
- Winkler, Günther*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof (I), Jus & News 2004/2, S. 159–167 (Abdruck eines im Rahmen der Begutachtung des Verfassungsvorschlages des liechtensteinischen Fürstenhauses am 16. Oktober 2002 entstandenen Textes)
- Winkler, Günther*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof (II, Antworten auf Fragen des Landtags-Abg. Dr. Sprenger betreffend die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Prüfung von Staatsverträgen), Jus & News 2004/2, S. 169–191
- Winkler, Günther*, Staatsverträge. Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins, LJZ 4/1990, S. 105–138
- Winkler, Günther*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsrechtsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven, Springer Verlag, Wien 2003
- Wolf, Sebastian/Bussjäger, Peter/Schiess Rütimann, Patricia M.*, Law, small state theory and the case of Liechtenstein, Small States & Territories SST, Vol. 1, No. 2, November 2018, S. 183–196

XI. ANHANG

A. Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL 1921 Nr. 15 LR 101

Ursprüngliche Version vom 5. Oktober 1921 (LGBL 1921 Nr. 15)	Seit der Revision vom 16. März 2003 (LGBL 2003 Nr. 186) geltende aktuelle Version
(kein Vorläufer)	Art. 66bis ⁴³⁴ 1) Jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag (Art. 8) zum Gegenstand hat, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1 500 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens vier Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen. 2) In der Volksabstimmung entscheidet die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen über die Annahme oder Ablehnung des Landtagsbeschlusses. 3) Die näheren Bestimmungen über dieses Referendum werden durch ein Gesetz getroffen.
Art. 92 1) Der Regierung obliegt der Vollzug aller Gesetze und rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages. Sie erlässt die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen, die nur im Rahmen der Gesetze erlassen werden dürfen. 2) Die gesamte Landesverwaltung überhaupt hat sich innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen, auch in jenen Angelegenheiten, in welchen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind die demselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen streng zu beobachten.	Art. 92 1) Der Regierung obliegt der Vollzug aller Gesetze und rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages. 2) Sie erlässt die zur Durchführung der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erforderlichen Verordnungen, die nur im Rahmen der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erlassen werden dürfen. 3) Zur Umsetzung anderer staatsvertraglicher Verpflichtungen kann die Regierung die erforderlichen Verordnungen erlassen, soweit dazu keine Gesetzeserlasse nötig sind. 4) Die gesamte Landesverwaltung überhaupt hat sich innerhalb der Schranken der Verfassung, der Gesetze und staatsvertraglichen Regelungen zu bewegen, auch in jenen Angelegenheiten, in welchen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind die demselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen streng zu beobachten.

434 Eingefügt mit der Revision vom 15. März 1992 (LGBL 1992 Nr. 27), unverändert belassen in der Revision vom 16. März 2003 (LGBL 2003 Nr. 186).

<p>Art. 104 1) Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung zu errichten. 2) In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Verwaltungsgerichtshof und entscheidet über Klagen des Landtages auf Entlassung oder Schadenersatzpflicht der Mitglieder und Beamten der Regierung wegen behaupteter Pflichtverletzungen.</p>	<p>Art. 104 1) Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung zu errichten. 2) In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Wahlgerichtshof.</p>
---	--

Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG), LR 173.10

<p>Ursprüngliche Version vom 5. November 1925 (LGBL 1925 Nr. 8)</p>	<p>Seit der Totalrevision vom 27. November 2003 (LGBL 2004 Nr. 32) geltende aktuelle Version</p>
<p>Ursprüngliche Version vom 5. November 1925 (LGBL 1925 Nr. 8) A. Als erste und einzige Instanz I. Verfahrenseinleitung Art. 23 1. Bei verfassungsmässig garantierten Rechten 1) Wegen Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte durch eine Entscheidung oder Verfügung, durch ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde, sei es infolge unrichtiger Anwendung eines Gesetzes oder einer Verordnung oder infolge von Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung, oder Gesetzeswidrigkeit einer Verordnung, kann beim Staatsgerichtshof nach Erschöpfung des Instanzenzuges innerhalb vierzehn Tagen nach Zustellung der Entscheidung oder Verfügung Beschwerde erhoben werden. 2) Der Beschwerde ist die Entscheidung oder Verfügung in Original oder beglaubigter Abschrift beizulegen. Seit der Revision vom 30. Juni 1982 (LGBL 1982 Nr. 57) A. Als erste und einzige Instanz; I. Verfahrenseinleitung Art. 23 1. a) Bei verfassungsmässig garantierten Rechten b) Bei den durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Rechten</p>	<p>Art. 15 Individualbeschwerde 1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über Beschwerden, soweit der Beschwerdeführer behauptet, durch eine enderledigende letztinstanzliche Entscheidung oder Verfügung der öffentlichen Gewalt in einem seiner verfassungsmässig gewährleisteten Rechte oder in einem seiner durch internationale Übereinkommen garantierten Rechte, für die der Gesetzgeber ein Individualbeschwerderecht ausdrücklich anerkannt hat, verletzt zu sein. 2) Durch internationale Übereinkommen garantierte Rechte im Sinne von Abs. 1 sind jene: a) der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; b) des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte; c) des Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; d) des Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; e) des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; f) des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes.⁴³⁵</p>

⁴³⁵ Art. 15 Abs. 2 lit. f StGHG wurde eingefügt durch LGBL 2016 Nr. 501.

<p><i>(Fortsetzung)</i></p> <p>1) Gegen eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichtes oder einer Verwaltungsbehörde kann beim Staatsgerichtshof nach Erschöpfung des Instanzenzuges innerhalb von 14 Tagen nach Zustellung der Entscheidung oder Verfügung Beschwerde erhoben werden: a) wegen Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte, sei es infolge unrichtiger Anwendung eines Gesetzes oder einer Verordnung oder infolge von Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung, oder Gesetzeswidrigkeit einer Verordnung; b) wegen Verletzung der Rechte der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950. 2) Der Beschwerde ist die Entscheidung oder Verfügung im Original oder in beglaubigter Abschrift beizulegen.</p>	<p><i>(Fortsetzung)</i></p> <p>3) Der Staatsgerichtshof entscheidet ferner über Beschwerden, soweit der Beschwerdeführer behauptet, durch ein Gesetz, eine Verordnung oder einen Staatsvertrag in einem seiner verfassungsmässig gewährleisteten Rechte oder in einem seiner durch internationale Übereinkommen garantierten Rechte, für die der Gesetzgeber ein Individualbeschwerderecht ausdrücklich anerkannt hat (Abs. 2), unmittelbar verletzt zu sein und die jeweilige Rechtsvorschrift ohne Fällung einer Entscheidung oder Verfügung der öffentlichen Gewalt für den Beschwerdeführer wirksam geworden ist. 4) Die Beschwerde kann innerhalb von vier Wochen ab Zustellung der letztinstanzlichen Entscheidung oder Verfügung oder ab Wirksamkeit der unmittelbaren Verletzung (Abs. 3) erhoben werden. In Verfahren auf dem Gebiet der internationalen Amtshilfe sowie in Fällen unzulässiger Asylgesuche und der damit verbundenen Wegweisung (Art. 20 und 25 AsylG) beträgt die Beschwerdefrist 14 Tage.⁴³⁶ 5) In Fällen, in denen ein Rechtsmittel wegen Erschöpfung des Instanzenzuges rechtskräftig als unzulässig zurückgewiesen wird, kann innerhalb der Beschwerdefrist der Zurückweisungsentscheidung auch die Entscheidung der Vorinstanz beim Staatsgerichtshof angefochten werden.⁴³⁷</p>
<p>2. Kassation von Gesetzen und Verordnungen Art. 24 a) Gesetze 1) Das Begehren, ein Gesetz als verfassungswidrig ganz oder zum Teil, mit Wirkung für jedermann, aufzuheben, kann von der Regierung oder einer Gemeindevertretung jederzeit gestellt werden. 2) Es muss den Antrag enthalten, dass das Gesetz ganz oder in bestimmten Teilen als verfassungswidrig aufzuheben sei, und die hierfür sprechenden Gründe anführen. 3) Der Staatsgerichtshof erkennt jederzeit über die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen von amtswegen oder auf Antrag einer Partei, wenn er diese Bestimmungen in einem bestimmten Falle unmittelbar oder bei Vor- oder Zwischenfragen mittelbar anzuwenden hat, in den übrigen Fällen dagegen nur auf Antrag eines Antragsberechtigten gemäss den vorausgegangenen Absätzen.</p>	<p>Art. 18 Gesetzesprüfung 1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen oder einzelner gesetzlicher Bestimmungen: a) auf Antrag der Regierung oder einer Gemeinde; b) auf Antrag eines Gerichts, wenn und soweit dieses ein ihm verfassungswidrig erscheinendes Gesetz oder einzelne seiner Bestimmungen in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden (Präjudizialität) und auf Unterbrechung des Verfahrens zur Antragstellung an den Staatsgerichtshof entschieden hat; c) von Amtes wegen, wenn und soweit er ein ihm verfassungswidrig erscheinendes Gesetz oder einzelne seiner Bestimmungen in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden hat. 2) Ein Antrag auf Gesetzesprüfung muss unter Darlegung der Gründe der behaupteten Verfassungswidrigkeit das Begehren enthalten, ein bestimmtes Gesetz ganz oder in bestimmten Teilen aufzuheben. 3) Im Verfahren ist der Regierung Gelegenheit zur Äusserung binnen einer zu bestimmenden Frist zu geben. Sie kann dem Verfahren jederzeit beitreten.</p>

436 Art. 15 Abs. 4 StGHG wurde abgeändert durch LGBl. 2018 Nr. 271.

437 Art. 15 Abs. 5 StGHG wurde eingefügt durch LGBl. 2018 Nr. 211.

<p>b) Verordnungen Art. 25 aa) bei Anwendung der Verordnung 1) Der Staatsgerichtshof erkennt jederzeit über die Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit der Vorschrift einer Verordnung von amteswegen oder auf Antrag einer Partei, wenn er diese Bestimmungen in einem bestimmten Falle unmittelbar oder bei Vor- oder Zwischenfragen mittelbar anzuwenden hat, in den übrigen Fällen dagegen nur auf Antrag eines Antragsberechtigten. 2) Der Antrag, eine Verordnung oder einzelne Vorschriften als verfassungs- oder gesetzwidrig aufzuheben, kann von einem Gerichte oder einer Gemeindebehörde gestellt werden, wenn sie diese in einem bestimmten Falle unmittelbar oder mittelbar anzuwenden haben.</p> <p>Art. 26 bb) Selbständige Anfechtung Innerhalb einer Frist von einem Monat seit der Publikation einer Verordnung im Landesgesetzblatt können hundert Stimmbfähige, ohne ein besonderes Interesse nachzuweisen, die Verordnung oder einzelne ihrer Bestimmungen als verfassungs- oder gesetzwidrig anfechten und ihre Aufhebung verlangen.</p>	<p>Art. 20 Verordnungsprüfung 1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie über die Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen oder einzelnen Bestimmungen von Verordnungen: a) auf Antrag eines Gerichts oder einer Gemeindebehörde, wenn und soweit diese eine ihnen verfassungs-, gesetz- oder staatsvertragswidrig erscheinende Verordnung oder einzelne ihrer Bestimmungen in einem bei ihnen anhängigen Verfahren anzuwenden haben (Präjudizialität) und sie auf Unterbrechung des Verfahrens zur Antragstellung an den Staatsgerichtshof entschieden haben; b) von Amtes wegen, wenn und soweit er eine ihm verfassungs-, gesetz- oder staatsvertragswidrig erscheinende Verordnung oder einzelne ihrer Bestimmungen in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden hat; c) auf Antrag von mindestens 100 Stimmberechtigten, wenn dieser innerhalb einer Frist von einem Monat seit der Kundmachung der Verordnung im Landesgesetzblatt gestellt wird. 2) Ein Antrag muss unter Darlegung der Gründe der behaupteten Verfassungs-, Gesetz- oder Staatsvertragswidrigkeit das Begehren enthalten, eine bestimmte Verordnung oder einzelne ihrer Bestimmungen aufzuheben. 3) Im Verfahren ist der Regierung Gelegenheit zur Äusserung binnen einer zu bestimmenden Frist zu geben. Sie kann dem Verfahren jederzeit beitreten.</p>
<p>(kein Vorläufer)</p>	<p>Art. 22 Staatsvertragsprüfung 1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen oder einzelnen Bestimmungen von Staatsverträgen: a) auf Antrag eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde, wenn und soweit diese einen ihnen verfassungswidrig erscheinenden Staatsvertrag oder einzelne seiner Bestimmungen in einem bei ihnen anhängigen Verfahren anzuwenden haben (Präjudizialität) und sie auf Unterbrechung des Verfahrens zur Antragstellung an den Staatsgerichtshof entschieden haben; b) von Amtes wegen, wenn und soweit er einen ihm verfassungswidrig erscheinenden Staatsvertrag oder einzelne seiner Bestimmungen in einem bei ihm anhängigen Verfahren anzuwenden hat. 2) Im Verfahren ist der Regierung Gelegenheit zur Äusserung binnen einer zu bestimmenden Frist zu geben. Sie kann dem Verfahren jederzeit beitreten.</p>
<p>(kein Vorläufer)</p>	<p>Art. 23 Entscheidung 1) Erkennt der Staatsgerichtshof, dass ein Staatsvertrag oder einzelne seiner Bestimmungen mit der Verfassung unvereinbar sind, dann hebt er ihre innerstaatliche Verbindlichkeit auf. 2) Für die Kundmachung und Rechtsverbindlichkeit des Spruchs der Entscheidung gilt Art. 19 Abs. 3 sinngemäss.</p>

B. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein

[Beginn Seite 1]

REGIERUNG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN
Vaduz, 17. November 1981

Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag zum Postulat betreffend die Ueberprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein

I.

Am 30. Juni 1978 hat der Abgeordnete Dr. Gerard Batliner im Landtag nachstehendes Postulat eingereicht:

«Der Landtag wolle beschliessen:

Die Fürstliche Regierung wird eingeladen zu prüfen:

1. Wie wird das Völkerrecht in Liechtenstein in die innerstaatliche Rechtsordnung eingeführt?
2. Welcher Rang kommt dem innerstaatlich anwendbaren Völkerrecht in unserer staatlichen Normenhierarchie zu?
3. Welches sind die Entscheidungs- und Begutachtungsbefugnisse des Staatsgerichtshofes in bezug auf das in oder auf Liechtenstein anwendbare Völkerrecht?
4. Drängen sich in bezug auf die in Ziffer 1 bis 3 dieses Postulates gestellten Fragen gesetzgeberische Massnahmen auf?»

Das Postulat wurde vom Landtag in seiner Sitzung vom 10. Oktober 1978 der Regierung zur Prüfung überwiesen. Das Postulat selber [Beginn Seite 2] wurde vom Abgeordneten Dr. Gerard Batliner in der gleichen Landtagssitzung eingehend begründet. Die Regierung hat zu den gestellten Fragen ein Rechtsgutachten eingeholt. Bei deren Beantwortung stützt sie sich auf das Rechtsgutachten ab und legt diese im wesentlichen ihrem Bericht zugrunde.

II.

Zu 1.

Die Regierung möchte Sie hier nicht mit langen theoretischen oder rechtsvergleichenden Ausführungen aufhalten. Insbesondere verzichtet sie darauf, zu dem bekannten völkerrechtlichen Theorienstreit zwischen Monismus und Dualismus Stellung zu beziehen. Vielmehr genügt es, festzustellen, dass es jedem Staat überlassen bleibt, wie er das Völkerrecht im nationalen Recht durchsetzen will. Das Völkerrecht schreibt bloss das Ergebnis vor, nicht jedoch den Weg dorthin. Es zielt auf das Resultat und respektiert dabei die Organisationsautonomie und innere Souveränität der Staaten. Grundsätzlich können zwei Wege beschritten werden:

a) Das Völkerrecht gilt automatisch und direkt, d.h. ohne dass vorgängig der Erlass entsprechender landesrechtlicher Normen erforderlich wäre, auch im Landesrecht und wird entweder als Völkerrecht oder Landesrecht von den landesrechtlichen Organisationen (z.B. Gerichten) angewendet (automatische oder unmittelbare Geltung; wenn das Völkerrecht im Landesrecht als Völkerrecht angewendet wird, spricht man von Adoption).

b) Die völkerrechtlichen Normen werden durch besonderen Akt des staatlichen Gesetzgebers ins Landesrecht übernommen, d.h. Völkerrecht wird innerstaatlich erst mit Erlass entsprechender landesrechtlicher Normen verbindlich; es ist eine Um- [Beginn Seite 3] formung, eine Transformation des Völkerrechts ins Landesrecht erforderlich. Das Völkerrecht wird von den landesrechtlichen Organen als Landesrecht angewendet.

Die Berufung auf eine spezifische Theorie allein, von der auf deduktivem Weg die gewünschten Ergebnisse herzuleiten sind, führt nicht zum Ziel. Stets ist es notwendig, in dem in Frage stehenden Staat das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht einer genauen und unvoreingenommenen Untersuchung zu unterziehen. Dabei ist zwischen den einzelnen Völkerrechtsquellen zu differenzieren, denn es ist nicht dasselbe, ob Völkervertragsrecht, Völkergewohnheitsrecht, Beschlüsse internationaler Organisationen oder Entscheide internationaler Gerichte ins Landesrecht zu übernehmen und durchzuführen sind.

1.1 Völkergewohnheitsrecht

Beim Völkergewohnheitsrecht ist ein echtes Transformationssystem kaum praktikabel. Der staatliche Gesetzgeber würde aus der eingehenden Prüfung verwickelster völkerrechtlicher Detailfragen praktisch nicht mehr herauskommen, wenn er jede Aenderung, Modifikation oder Neuschöpfung gewohnheitsrechtlicher Normen durch einen spezifischen landesrechtlichen Akt ins nationale Recht umsetzen und ausdrücklich bestätigen müsste. Der Staatsgerichtshof hat in den letzten Jahren wiederholt Gewohnheitsrecht angerufen und angewendet, sei es, dass er sich auf die Grundsätze des internationalen Strafrechts berief und das positive Territorialitätsprinzip als Ausgangspunkt bezeichnete (StGH 1975/3)⁴³⁸, sei es, dass er die internationale Praxis heranzog, um bei der Deutung einer Gleichbehandlungsklausel in einem Niederlassungsvertrag von der materiellen und nicht bloss von der formellen Gegenseitigkeit ausgehen zu können (StGH 1975/1)⁴³⁹. Völkergewohnheitsrecht fliesst also direkt und ohne spezifische legislatorische oder exekutive Transformation ins Landesrecht ein.

[Beginn Seite 4]

1.2 Allgemeine Rechtsgrundsätze

Mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen verhält es sich nicht anders als mit dem Gewohnheitsrecht. Sie fliessen, ebenso wie das Gewohnheitsrecht, transformationslos und direkt ins Landesrecht ein. Dies gilt in Liechtenstein wie in den meisten anderen Ländern.

1.3 Völkervertragsrecht

Wesentlich komplexer ist die Lage beim Völkervertragsrecht. Die landesrechtliche Regelung der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge findet sich in Artikel 8 der Verfassung. Danach vertritt der Landesfürst den Staat in allen seinen Verhältnissen gegenüber dem Ausland. Vorbehalten bleibt die erforderliche Mitwirkung der verantwortlichen Regierung. Wichtige Verträge (vgl. Artikel 8 Absatz 2 Verfassung) muss der Landtag genehmigen, wobei er seine Zustimmung bloss en bloc erteilen und nicht einzelne Vertragsbestimmungen abändern kann. Das innerstaatliche Vertragsschliessungsverfahren wird durch die Ratifikation des Landesfürsten abgeschlossen.

Die Verfassung lässt keinen Rückschluss zu, ob ein Staatsvertrag zugleich mit seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit ipso iure auch innerstaatliche Geltung erlangt oder ob er erst durch einen zusätzlichen Transformationsakt landesrechtlich verbindliche Kraft erhält. In der Praxis erfolgt die Zustimmung des Landtages in der Regel nicht in formeller Gesetzesform. Sie wird zum Teil nicht einmal vermerkt bei der Veröffentlichung eines internationalen Vertrages im Landesgesetzblatt. Bei der Veröffentlichung bilateraler Abkommen findet sich zum Teil ein Verweis auf die erfolgte Genehmigung des Landtages. Auch aus der Publikation des Beitritts zu schweizerischen Konkordaten ergibt sich meistens nicht, ob der Landtag zugestimmt hat oder nicht. Einzig der Zollanschlussvertrag wurde seinerzeit in Gesetzesform genehmigt und entsprechend publiziert.

[Beginn Seite 5]

Der Staatsgerichtshof äusserte sich 1972 über die Bedeutung der Zustimmung des Landtags zur Uebernahme von Verträgen in Landesrecht folgendermassen: «Staatsverträge sind in der Regel viel unbestimmter gehalten als Gesetze. In vielen Staaten wird daher die Auffassung vertreten, dass Verträge, die nach innerstaatlichem Recht nicht unmittelbar anwendbar sind, einer «Transformation» durch Gesetz bedürfen. Für Liechtenstein ist dies bisher nicht gefordert worden, obwohl es sicherlich erhöhter Rechtsstaatlichkeit entspricht. Es wird auf Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung verwiesen. Aehnliches gilt übrigens auch für die vollständige Kundmachung des Textes der aufgrund des Zollvertrages übernommenen Gesetze und Rechtsvorschriften im Landesgesetzblatt, wie etwa im vorliegenden Falle des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.» (StGH 1972/1 vom 6. Juli 1972)⁴⁴⁰

1975 wendete der Staatsgerichtshof bedenkenlos das Europäische Auslieferungsübereinkommen und einen Niederlassungsvertrag an (StGH 1975/3, StGH 1975/1 vom 29. April 1975 und vom 12. Januar 1976)⁴⁴¹. In einem weiteren Fall (StGH 1977/4)⁴⁴² konnte er die von Liechtenstein bisher nicht ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention natürlich nicht direkt anwenden. Doch billigte er ihr eine Art in-

438 Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1973 bis 1978, S. 384–388.

439 Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1973 bis 1978, S. 373–381.

440 Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1973 – 1978, S. 336–340.

441 Siehe Fussnoten 438 und 439.

442 Dieser Entscheid ist nicht veröffentlicht.

direkte Vorwirkung zu, indem er sich für verpflichtet hielt, in Zweifelsfällen liechtensteinisches Recht so auszulegen, dass es den Garantien der Menschenrechtskonvention entspreche.

Wegweisend ist in diesem Zusammenhang ein neuerer Entscheid des Staatsgerichtshofes (StGH 1978/8)⁴⁴³. Dabei ging es um einen Konflikt zwischen einer späteren Verordnungsbestimmung und dem früheren schweizerisch-liechtensteinischen Abkommen über die [Beginn Seite 6] Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 3. September 1965 (LGBL 1966 Nr. 13). Er bemerkte dazu: «Kundgemachte Staatsverträge sind dann unmittelbare und allgemeine Quelle subjektiver Ansprüche oder Verpflichtungen, wenn sie <self-executing> sind. Dadurch, dass ein Staatsvertrag nach der Genehmigung durch den Landtag im Landesgesetzblatt kundgemacht wurde, ist seine Rechtsquellenqualität als eine Vorschrift auf der Stufe eines Gesetzes und damit seine rechtsverbindende Kraft und Geltung jedem Meinungsstreit entzogen. Diese Feststellung enthebt aber nicht der Notwendigkeit, die Qualität dieser verbindenden Kraft zu untersuchen. Wie bei anderen Normen ist am Inhalt des Staatsvertrages zu prüfen, ob er unmittelbar anwendbares Recht oder nur eine die gesetzgebenden Organe treffende Verpflichtung enthält, die bestehende Rechtsordnung dem Staatsvertrag anzupassen, soweit sie mit ihm nicht übereinstimmt und in Zukunft keine Rechtsvorschriften zu erlassen, die dem Staatsvertrag widersprechen. Kurz, es ist zu prüfen, ob der Staatsvertrag self-executing oder non-self-executing ist.»⁴⁴⁴ Der Staatsgerichtshof gelangte zur Ueberzeugung, dass das Abkommen so formuliert sei, dass seine Bestimmungen in Liechtenstein unmittelbar anwendbare Normen seien, die auf der Stufe eines Landesgesetzes stünden. Sei dem aber so, so widerspreche die Verordnungsbestimmung von 1973 dem früheren Abkommen und sei als gesetzwidrig aufzuheben.

Die Praxis des Staatsgerichtshofes lässt den Rückschluss zu, dass Liechtenstein zu jener Gruppe von Ländern gehört, die das System der sogenannten Adoption befolgen. Ein formrichtig vom Landtag genehmigter und im Namen des Landesfürsten ratifizierter internationaler Vertrag erlangt automatisch und ipso iure zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung.

[Beginn Seite 7]

Die Genehmigung durch den Landtag bedeutet keine Ratifikation. Sie stellt eine Ermächtigung an Regierung und Landesfürst dar, einen bestimmten Vertrag zu ratifizieren. Die Rolle des Landtags ist nicht inhaltgebender, sondern kontrollierender Natur. Sie bedeutet auch keine materielle oder formelle Gesetzgebung. Mit der Genehmigung kommt dem Vertrag noch keine Gesetzeskraft gegenüber Einzelpersonen zu, weil erst die Ratifikation den Vertrag verbindlich macht. Das in Artikel 66 der Verfassung vorgesehene Gesetzesreferendum ist nicht in gleicher Art für internationale Verträge vorgeschrieben. Noch nach der Genehmigung können Regierung oder Landesfürst die Ratifikation zurückhalten. Zahlreiche Verwaltungsvereinbarungen, Vollziehungsabkommen oder Notenwechsel können von der Regierung allein ohne Mitwirkung des Landtags abgeschlossen werden. Verträge unterstehen ferner spezifisch völkerrechtlichen Auslegungsregeln und Bedingungen. Schliesslich kündigt in der Regel die Regierung allein Verträge, während der Landtag Gesetze aufzuheben hat. Da es sich aus den oben gegebenen Gründen weder um materielle noch formelle Gesetzgebung handelt, kann von einer Umsetzung ins Landesrecht nicht gesprochen werden. Die Genehmigung bedeutet demgemäss auch keine Transformation.

Die Frage nach der Geltung internationaler Verträge im Landesrecht ist logisch primär. Logisch sekundär ist die Frage der unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit. Sie ist nur in jenen Staaten sinnvoll, die, wie Liechtenstein, kein Transformationserfordernis aufstellen. Hier fragt es sich, ob die innerstaatlich verbindliche Kraft eines Vertrages zugleich bedeutet, dass seine Bestimmungen unmittelbar anwendbar (self-executing) sind. Ohne näher auf die Einzelheiten dieses Begriffes einzugehen, kann man ihn kurz so umschreiben, dass diejenigen Verträge, die nach Natur, Zweck, Wortlaut und Parteiwillen für Privatpersonen direkte Anwendung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden finden sollen und die dazu auch objektiv geeignet sind, unmittelbar anwendbar sind (self-executing) und demzufolge keiner weiteren innerstaatlichen Durchführung oder Konkretisierung bedürfen. Doppelbesteuerungsabkommen, Handels- und Niederlassungsverträge, Auslieferungs- und Rechtshilfeübereinkommen, auch die Euro- [Beginn Seite 8] päische Menschenrechtskonvention in ihrem materiellen Teil werden in der Regel als self-executing betrachtet, während ein grosser Teil der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, die UNO-Charta und die Europäische Sozialcharta als non-self-executing angesehen werden.

443 Liechtensteinische Entscheidsammlung (LES) 2 (1981), S. 5–7.

444 LES 2 (1981) S. 6 Spalte 2.

1.4 Beschlüsse internationaler Organisationen

Was Beschlüsse internationaler Organisationen anbetrifft, so ergeben sich bei der Frage, wie sie ins Landesrecht zu übernehmen sind, keine Schwierigkeiten. Bekanntlich ist Liechtenstein Mitglied des Weltpostvereins (UPU), der Internationalen Fernmeldeunion (IPU), der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA), der Weltorganisation für geistiges Eigentum (IPO), des Wiedereingliederungsfonds des Europarates, des Europarats-Statuts, der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und der UNO-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO). Die Uebernahme der Beschlüsse dieser Organisationen ins Landesrecht hat wenig Probleme mit sich gebracht, sei es, weil es sich dabei um blosser Empfehlungen handelt, sei es, weil Beschlüsse nur kraft Einstimmigkeit zustandekamen, sei es, weil überhaupt keine landesrechtliche Durchführungsmaßnahme notwendig war. Es ist aber auch so, dass kaum ein anderes Land spezielle Vorschriften für die Uebernahme von Beschlüssen internationaler Organisationen aufgestellt hat. Wegen der Verschiedenartigkeit der Problemlagen wäre auch kaum etwas anderes möglich als eine allgemeine Ermächtigungsnorm zur Annahme solcher Beschlüsse.

1.5 Entscheid internationaler Gerichte

Auch die Uebernahme von Entscheiden internationaler Gerichte hat bisher keine Probleme aufgeworfen. Entscheide des Internationalen Gerichtshofes, internationaler Schiedsgerichte oder Kommissionen, wie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Ministerkomitees des Europarates, haben keine direkte kassatorische Wirkung im Landesrecht. Sie können [Beginn Seite 9] weder Rechtssätze noch Verfügungen noch Gerichtsurteile wegen Völkerrechtswidrigkeit für nichtig erklären. Die Vertragsstaaten sind völkerrechtlich gesehen verpflichtet, die Entscheide internationaler Gerichte im Landesrecht in einer von ihnen näher zu bestimmenden Weise zu vollziehen. Wichtig ist das Ergebnis, nicht das dafür zu verfolgende Verfahren.

Zu 2.

Verfassung und Gesetz regeln die Rechtsquellenebene, auf der Völkerrecht in Liechtenstein steht, nicht. Der Staatsgerichtshof entschied 1972, dass eine aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag erlassene Verordnung gesetzmässig sei (StGH 1972/1)⁴⁴⁵. Daraus lässt sich entnehmen, dass dem Staatsvertrag anscheinend mindestens Gesetzesrang zugebilligt wird. 1978 bestätigte das Gericht dieses Ergebnis ausdrücklich im Falle der Ueberprüfung der Gesetzmässigkeit des Artikels 83 der Regierungsverordnung vom 27. März 1973 zum AHV-Gesetz, LGBl. 1973 Nr. 24 (StGH 1978/8)⁴⁴⁶. Es führte dort aus: «Dadurch, dass ein Staatsvertrag nach der Genehmigung durch den Landtag im Landesgesetzblatt kundgemacht wurde, ist seine Rechtsquellenqualität als eine Vorschrift auf der Stufe eines Gesetzes und damit seine rechtsverbindende Kraft und Geltung jedem Meinungsstreit entrückt.»⁴⁴⁷ Das zitierte Abkommen sei «eine Vorschrift, die auf der Stufe eines Landesgesetzes steht»⁴⁴⁸. Durch diese Rechtsprechung ist eine gewisse Klärung herbeigeführt. Völkervertragsrecht, das vom Landtag genehmigt und im Landesgesetzblatt veröffentlicht worden ist, steht mindestens auf Gesetzesstufe. Klar ist somit auch, dass Völkervertragsrecht früheren Gesetzen, späteren oder früheren Verordnungen vorgeht. Die von der Regierung eingegangenen und vom Landtag genehmigten formellen Staatsverträge können nur durch höher- oder gleichrangige inner- [Beginn Seite 10] staatliche Normen abgeändert, ergänzt oder gar aufgehoben werden (vgl. 1978/8 und die dort zitierte Literatur)⁴⁴⁹. Somit besteht in Liechtenstein dieselbe Regelung wie in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Obwohl keine Rechtsprechung dazu existiert, dürfte anzunehmen sein, dass dieselbe Lösung auch für Völkergewohnheitsrecht und für allgemeine Rechtsgrundsätze gilt. Auch sie stehen in Liechtenstein mindestens auf Gesetzesrang.

Unklar hingegen ist die Behandlung von Verwaltungsvereinbarungen oder allgemein derjenigen Staatsverträge, die ohne ausdrückliche Zustimmung des Landtages abgeschlossen werden und bloss aufgrund der Unterschrift und der Ratifikation der Regierung oder des Landesfürsten in Kraft gesetzt werden (Abkommen in vereinfachter Form). Solange Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung eingehalten wird, sollten sich hier keine Probleme ergeben. Wenn jedoch Meinungsverschiedenheiten entstehen sollten, so ist Artikel 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention heranzuziehen, der wie folgt lautet: «Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts über die Vertragsabschlusskompetenz. 1. Ein Staat kann sich nicht auf den Umstand berufen, dass seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, unter Verletzung einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Vertragsabschlusskompetenz erfolgt und somit seine Zustimmung ungültig ist, es sei denn, dass die Verletzung offenkundig ist und eine Regel seines innerstaatlichen Rechts

445 Siehe Fussnote 438.

446 Siehe Fussnote 443.

447 LES 2 (1981) S. 6 Spalte 2.

448 LES 2 (1981) S. 6 Spalte 2.

449 LES 2 (1981) S. 5-7.

von grundlegender Bedeutung betrifft. 2. Eine Verletzung ist offenkundig, wenn sie allen Staaten, die sich diesbezüglich an die normale Praxis halten und nach Treu und Glauben handeln, objektiv einsehbar ist.»

Im Falle eines Konfliktes zwischen Abkommen in vereinfachter Form und Landesrecht dürfte daher meist davon auszugehen sein, dass landesrechtswidrig abgeschlossenes Völkerrecht seine völkerrechtliche Gültigkeit beibehält; obwohl die Wiener Vertrags- [Beginn Seite 11] rechtskonvention noch nicht in Kraft getreten ist, gilt sie in diesem Punkt als Ausdruck von Gewohnheitsrecht. Konflikte dieser Art sind deshalb wenn immer möglich zu vermeiden. Gerichte und Verwaltungsbehörden werden aller Regel nach versuchen, ihr Landesrecht völkerrechtskonform auszulegen.

Aehnlich dürfte die Lage sein, wenn ein formeller, vom Landtag genehmigter, gehörig veröffentlichter Staatsvertrag in Konflikt gerät mit einem später erlassenen Gesetz. Rechtsprechung dazu fehlt. Indessen werden staatliche Organe – wie oben dargelegt – das Landesrecht völkerrechtskonform auslegen. Dies kann dadurch geschehen, dass man das Völkerrecht als *lex specialis* zum Gesetz auffasst und es aus diesem Grunde vorgehen lässt; oder dass man nicht von einem Konflikt zwischen zwei gleichrangigen Normen ausgeht und der späteren Norm (der *lex posterior*) Vorrang gibt, sondern dass man dem Gesetzgeber unterstellt, er sei stillschweigend davon ausgegangen, dass Völkerrechtsnormen respektiert werden müssten. Jedenfalls kann mit diesen Harmonisierungsbemühungen meist erreicht werden, dass auf pragmatischem Wege ein Konflikt vermieden werden kann.

Offen muss schliesslich auch die Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Verfassung bleiben. Praktisch stellen sich hier vor allem zwei Probleme. Darf ein Vertrag von der Verfassung abweichen, und darf eine spätere Verfassungsnorm von früheren Verträgen abgehen? Beide Fragen sind in Liechtenstein zur Zeit offen und ungelöst. Zur ersten Frage hat der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 30. Januar 1947⁴⁵⁰ die Meinung vertreten, es dürfe durch Vertrag von Verfassungsbestimmungen abgewichen werden. Er führte aus: «Der Zollvertrag ist ein vom Landtag genehmigter Staatsvertrag, und solche Staatsverträge können den Rechten der Staatsangehörigen Eintrag tun (Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung). Die verfassungsmässige Grundlage für allfällige Eingriffe in das ver- [Beginn Seite 12] fassungsmässig garantierte Recht der Staatsbürger ist damit gegeben. Die Ueberprüfung eines Staatsvertrages aber auf seine Verfassungsmässigkeit ist dem Staatsgerichtshof entzogen (Artikel 104 der Verfassung, Artikel 23 des Staatsgerichtshofgesetzes)»⁴⁵¹. Die Regierung ist der Auffassung, dass man Artikel 8 Absatz 2 auch enger deuten kann. Die Zustimmung des Landtages ist erforderlich, wenn die Rechtsposition von Individuen durch Vertrag verändert werden soll. Damit ist noch nicht gesagt, dass es sich um eine verfassungsändernde Modifikation von Rechtspositionen handelt. Es ist vielmehr darauf hinzuweisen, dass ein Staatsvertrag höchstens in Ausnahme- und Notsituationen von der Verfassung abweichen darf und kann und dass die Entscheidung von 1947 nicht einen allgemeinen Freibrief für Verfassungsdurchbrechungen durch Staatsverträge aufstellen durfte oder konnte. Sinnvollerweise kann man diese Frage nicht allgemein beantworten. Massgebend ist in erster Linie die Auslegung der Verfassung. Es geht darum, ob es sich um grundsätzliche Werturteile der Verfassung handelt, welche auch die vertragsschliessende Gewalt verpflichten, sowie darum, ob eine Norm bloss interne Beziehungen regeln soll oder zugleich auch externe auswärtige Beziehungen. Eine flexible Verfassungsauslegung ist daher angebracht. Sie soll den Verfassungsaufbau als solchen nicht gefährden, sondern soll im Gegenteil dazu dienen, die tragenden Grundsätze der Verfassung zu erhalten. Ausgangspunkt bei dieser Verfassungsinterpretation dürfte sein, dass die Verfassung es als normal ansieht, dass völkerrechtliche Verträge Auswirkungen auf die Rechte und Individuen haben, dass also beispielsweise Niederlassungsverträge mit Gleichbehandlungsverpflichtungen, Handelsverträge, Sozialversicherungs- und Doppelbesteuerungsabkommen nach dem Willen des Verfassungsgebers auf dem normalen Wege der Genehmigung von Staatsverträgen eingegangen werden dürfen.

[Beginn Seite 13]

Daneben bedeutet die Mitwirkung bei internationalen Organisationen, namentlich solchen mit Regelungs- und Verordnungskompetenzen, regelmässig die Uebertragung punktueller Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Institutionen. In Liechtenstein wie in allen seinen Nachbarländern stellt sich das Problem, ob man bei jeder derartigen Regelungskompetenz⁴⁵² eine verfassungswesentliche, verfassungsdurchbrechende Abweichung von Zuständigkeitsvorschriften sehen soll. In Betracht fallen hier vor allem die Uebertragung der gesamten Gerichtsbarkeit an im Auftrage des Landesfürsten verpflichtete Richter (Artikel 99

450 Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1947–1954, S. 191–207.

451 Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1947–1954, S. 206.

452 Z.B. des Weltpostvereins.

der Verfassung), die Besorgung der gesamten Landesverwaltung durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung (Artikel 78 der Verfassung) sowie die Bezeichnung des Landtages als gesetzmässiges Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen (Artikel 45 der Verfassung). Die Regierung ist der Meinung, dass Liechtenstein dem Beispiel aller anderen westeuropäischen Staaten folgen sollte und diese Auswirkungen zunehmender Interdependenz und zwischenstaatlicher Kooperation als normale Beschränkung moderner staatlicher Souveränität betrachten sollte, und nicht als Abweichung von rigiden, keine Ausnahmen duldenden Verfassungsvorschriften.

Zoll-, PTT- und Patentschutzvertrag sowie der Währungsvertrag sind zweifellos Verträge, die zentrale Bedeutung für die liechtensteinische Souveränität und Staatlichkeit haben. Es ist das Kennzeichen gerade solcher hochpolitischer Verträge, dass sie mit der Zeit eine Eigendynamik annehmen können, die in ihrem Wortlaut nicht unbedingt begründet war, die nicht unbedingt voraussehbar war, die aber letzten Endes die theoretisch weiterbestehende Möglichkeit der Kündbarkeit in den Hintergrund treten lässt.

[Beginn Seite 14]

Die Existenz des Zollvertrages hat für die internationale Stellung Liechtensteins Fakten geschaffen und Zeichen gesetzt, an denen man nicht vorbeigehen kann. Es mag sein, dass es ratsam gewesen wäre, seinerzeit den Zollvertrag ausdrücklich als verfassungsändernden Staatsvertrag zu bezeichnen und zu behandeln. Heute aber muss man Lösungen suchen und anstreben, welche sich mit dem seinerzeitigen Vorgehen harmonisieren lassen. Die Frage, ob der Zollvertrag und das aufgrund völkerrechtlicher Verträge mit der Schweiz in Liechtenstein anwendbare schweizerische Recht, wenn es vom Verfassungsrecht abweichende Bestimmungen enthalte, auf Verfassungsstufe stehe, kann nicht allgemein beantwortet werden. Massgebend ist in erster Linie die Auslegung der Verfassung. Gesichtspunkte und Kriterien, die einer solchen Verfassungsauslegung zugrundezulegen sind, hat die Regierung weiter vorne angeführt. Schon allein die Tatsache, dass sich der Rechtsweg gabelt und von den liechtensteinischen Instanzen Rechtsmittel ans Schweizerische Bundesgericht führen, wirft nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten für die Beantwortung der Fragestellung auf, um welches Recht es sich bei den in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften handelt. Es liegt eine völkerrechtlich gebotene Uebernahme ausländischer Rechtsätze vor. Für das Inkrafttreten, das Ausserkrafttreten, die Auslegung, die Reziprozität und andere Probleme können diese Rechtsätze eher als Landesrecht betrachtet werden. Trotzdem kann man das anwendbare schweizerische Recht nicht als «liechtensteinisches Landesrecht» – oder jedenfalls nicht als liechtensteinisches Landesrecht allein – bezeichnen. Man könnte sagen, das in Liechtenstein anwendbare Recht sei das, was schon der gesunde Menschenverstand erkenne, nämlich schweizerisches Recht. Vordergründig trifft dies gewiss zu. Die Schweiz kann aber «ihr» Recht in Liechtenstein nicht beliebig durchsetzen, sondern muss es zuerst durch liechtensteinische Gerichte anwenden lassen und muss sich in gewissen Fällen einem klassischen völkerrechtlichen Schiedsverfahren unterwerfen. Das anwendbare schweizerische Recht ist so dann völkerrechtlich ge- [Beginn Seite 15] boten, aber man könnte es nur mit erheblichen Bedenken «Völkerrecht» nennen. Zweifellos besteht eine Analogie zu dem, was Verdross und Seidl-Hohenveldern das sekundäre Staatengemeinschaftsrecht genannt haben, nämlich zu dem von internationalen Organisationen gesetzten, auf dem Grundvertrag beruhenden derivativen Recht.

Der Versuch einer generellen Beantwortung der aufgeworfenen Fragen führt zu sterilen Begrifflichkeiten. Demgemäss hält die Regierung dafür, dass die Klärung der zugegebenermassen äusserst delikaten Probleme der Weiterentwicklung durch Gerichte und Verwaltung im Einzelfall zu überlassen ist.

Die zweite Frage, ob Liechtenstein von bestehenden Verträgen durch Verfassungsänderung abweichen darf, ist politisch äusserst heikel. Gründe der internationalen Rechtsstaatlichkeit, Ethik und Friedensordnung erheischen an sich den Vorrang des Völkerrechts. Allerdings ist unbestreitbar, dass es zweitrangige Völkerrechtsnormen gibt, dass einzelne solche Normen eher durch den Bruch als durch ihre Beobachtung geehrt werden und dass es stets delikater ist, einem Land dort Zurückhaltung zu verschreiben, wo andere Staaten es an einer solchen Zurückhaltung ermangeln lassen.

Zu 3.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 30. Januar 1947⁴⁵³ nimmt an, dass dem Staatsgerichtshof die Ueberprüfung eines Staatsvertrages auf seine Verfassungsmässigkeit entzogen ist. Aufgrund dieser Auslegung und unter Berücksichtigung der sonstigen Kompetenzbestimmungen (Artikel 104 der Verfassung sowie [Beginn Seite 16] Artikel 11, 16 und 23 bis 29 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, LGBl.

453 Vgl. Fussnote 450, insbesondere S. 206.

1925 Nr. 8), fragt nun der Postulant, ob daraus nicht generell gefolgert werden könne, dass der Staatsgerichtshof überhaupt Völkerrecht nicht beurteilen könne und auch nicht begutachten könne. Seines Erachtens führt dies in der Praxis zu Schwierigkeiten und befriedigt auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht voll.

Das damalige Völkerrecht von 1947 und auch das heutige von 1981 überlassen diese Frage dem Landesrecht. Fraglich ist, ob es völkerrechtlich zulässig ist, dass ein Verfassungsgericht von sich aus einen Vertrag für verfassungswidrig und damit in seiner landesrechtlichen Geltung suspendiert oder gar beendet erklären könnte. Die dafür einschlägige Regel ist diejenige von Artikel 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Es ergibt sich daraus, dass Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts über die Vertragsabschlusskompetenz nur ausnahmsweise, im Falle von offenkundigen Verletzungen grundlegender Vorschriften völkerrechtlich relevant sein können.

Der Staatsgerichtshof kann Völkergewohnheits- und Völkervertragsrecht bei der Ausübung seiner Befugnisse anwenden. Völkervertragsrecht, das vom Landtag genehmigt und im Landesgesetzblatt veröffentlicht worden ist, steht mindestens auf Gesetzesstufe. Klar ist auch, dass Völkervertragsrecht früheren Gesetzen und späteren oder früheren Verordnungen vorgeht (vgl. vorne S. 9). Er wird also Völkerrecht mindestens auf Gesetzesstufe anwenden. Er erachtet sich für nicht befugt, die Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen in Frage zu ziehen. Schliesslich entscheidet er, ob Völkervertragsrecht direkt anwendbar ist oder nicht.

Eine Auseinandersetzung mit der bestehenden Verfassungsgerichtsbarkeit von höchsten nationalen Gerichten über völkerrechtliche Verträge ergibt, dass verschiedene Verfassungsgerichte sich zur [Beginn Seite 17] gerichtlichen Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit von Verträgen nicht als zuständig ansehen. Auch dort, wo eine solche Zuständigkeit gegeben wäre (z.B. beim amerikanischen Supreme Court und beim Deutschen Bundesverfassungsgericht), machen die Gerichte aller Regel nach keinen Gebrauch von dieser Kompetenz. Es ist im Gegenteil auffallend, dass die Verfassungsgerichte zu verschiedenen Massnahmen und Erklärungsversuchen greifen, die aller Regel nach darauf hinauslaufen, die von ihren Staaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge in ihrer Geltung aufrecht zu erhalten. Dies geschieht zum Teil durch verfassungskonforme Vertragsauslegung, zum Teil durch eine vertragskonforme Verfassungskonformauslegung, zum Teil durch offene Anerkennung des Vorrangs völkerrechtlicher Verträge oder indem die Existenz und Geltung von Verträgen schlechthin zum gerichtsfreien und unüberprüfaren Hoheitsakt erklärt wird.

Die Gründe für diese Zurückhaltung liegen vor allem darin, dass ein Urteil, das einen Vertrag als verfassungswidrig ausser Kraft setzen würde, völkerrechtlich gesehen eine einseitige, unbegründete Beendigung dieses Vertrages bedeuten würde. Die Durchführung eines Vertrages kann sodann eine unwiderriefliche tatsächliche Lage schaffen. Verträge, deren Verfassungsmässigkeit zweifelhaft sein mag, können dennoch einen Zustand schaffen, der näher an der Verfassung steht als der bisherige.

Schliesslich fehlt den Gerichten gerade bei den hochpolitischen und in ihrer Verfassungsmässigkeit umstrittenen Verträgen oft die notwendige gründliche Information und Dokumentation.

Aufgrund der angeführten Praxis des Staatsgerichtshofes und den oben erwähnten Erfahrungen aus der Rechtsvergleichung kann der Schluss gezogen werden, dass, sogar wenn man dem Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung von 1947 nicht folgen will, die Frage einer Verfassungsdurchbrechung durch Staatsverträge nur äusserst selten aktuell werden dürfte; und sogar, soweit sie [Beginn Seite 18] aktuell wird, der Staatsgerichtshof nur in Extremfällen eine Verfassungswidrigkeit solcher völkerrechtlicher Verträge annehmen dürfte. Sollten Konfliktsituationen auftreten, so ist anzunehmen, dass der Staatsgerichtshof im Zweifel das innerstaatliche Recht völkerrechtskonform auslegt. Aufgrund der dargestellten Praxis ist die Annahme des Postulanten, dass der Staatsgerichtshof überhaupt Völkerrecht nicht beurteilen und begutachten könne, in dieser Allgemeinheit zu verneinen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Staatsgerichtshof im Rahmen der oben erwähnten Zuständigkeitsvorschriften allein kompetent ist, über seine Entscheidungs- und Begutachtungsbefugnisse zu befinden.

Zu 4.

Als Schlussfolgerung zu dem Gesagten ergibt sich, dass sich gesetzgeberische Massnahmen nicht aufdrängen. Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ist auch in anderen europäischen Staaten weitgehend der ungeschriebenen Praxis anheimgestellt und durch Verfassung oder Gesetz wenig kanalisiert. Liechtenstein befindet sich daher in dieser Hinsicht nicht in einer Ausnahmesituation. Im grossen und ganzen hat sich auch erwiesen, dass gerade die pragmatischen Harmonisierungsbestrebungen, wie etwa

das Gebot völkerrechtskonformer Auslegung von Landesrecht, befriedigende Resultate zu erzielen vermögen.

Die jetzige Regelung der Uebernahme und Anwendung von Völkerrecht in Liechtenstein scheint praktikabel und nicht unbedingt einer gesetzlichen oder gar verfassungsmässigen Neugestaltung zu bedürfen. Auch im Bereich der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes ist die Notwendigkeit von Neuerungen ebenfalls gering (vgl. jedoch die zusammen mit dem Bericht und Antrag betreffend die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgeschlagene Aenderung des Artikels 23 des Staats- [Beginn Seite 19] gerichtshof-Gesetzes LGBl. 1925 Nr. 8). Die anstehenden Probleme können vom Staatsgerichtshof bei der Entwicklung seiner Praxis aufgegriffen und einer Lösung zugeführt werden. Schwieriger ist die Rechtsstellung von Abkommen in vereinfachter Form, da gerade ihre Behandlung bisher durch die Rechtsprechung überhaupt noch nicht geklärt worden ist. Lediglich aus Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung lässt sich ableiten, welche Verträge der Zustimmung durch den Landtag bedürfen. Verträge, die nicht darunter fallen, wären dann konsequenterweise als Abkommen in vereinfachter Form anzusehen. Damit ist freilich noch nicht viel gewonnen für die Frage, wie solche Abkommen bei Konflikten mit Landesrecht einzureihen wären. Da indes die meisten europäischen Staaten ohne ausdrückliche gesetzgeberische Regelung dieser Frage ausgekommen sind, dürfte auch für Liechtenstein die Dringlichkeit einer solchen Regelung nicht geboten sein.

Klärungsbedürftig ist zur Zeit die Frage der Publikation völkerrechtlicher Verträge. Die Regierung wird sich dieser Frage annehmen und eine einheitliche Praxis bei der Publikation von Staatsverträgen anstreben. Zu den publikationsbedürftigen Verträgen dürften alle vom Landtag genehmigten Verträge sowie jene Verwaltungsvereinbarungen zu rechnen sein, die Rechte und Pflichten für Einzelpersonen (und nicht nur zwischenstaatliche Verpflichtungen für staatliche Organe) begründen.

Wie weit auch die im Gefolge des Zollvertrages (oder analoger Verträge, wie etwa des PTT-Vertrages, des Patentschutzvertrages oder des Währungsvertrages) übernommenen Rechtssätze im Landesgesetzblatt zu publizieren sind, ist nicht in jeder Hinsicht abgeklärt. Die Regierung ist sich dieser Problematik bewusst und beabsichtigt, die Anlagen in Zusammenarbeit mit dem eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten jährlich zu bereinigen und zu publizieren. Da nicht immer klar ist, welche schweizerischen Bestimmungen in Liechtenstein qua Zollvertrag anwendbar sind, treten ab und zu Verzögerungen auf. Jedoch dürfte es kaum angehen, dass die Anlagen bloss einmal pro Generation [Beginn Seite 20] berichtigt und publiziert werden. Andererseits wird man dafür Verständnis aufbringen müssen, dass es keinen Sinn hat, unabsehbare Kosten und inflationär ausgedehnte Landesgesetzblätter durch ein überzogenes Publikationserfordernis zu fordern. Entsprechendes gilt für die Reglemente, welche von internationalen Organisationen erlassen werden (etwa durch den Weltpostverein).

Artikel 65 der Verfassung schreibt für alle rechtsetzenden Normen die Publikationspflicht vor. Der Staatsgerichtshof hat entschieden, dass die autonome, nicht im Gefolge des Zollvertrages anwendbare Gesetzgebung der Veröffentlichung im Landesgesetzblatt bedarf (StGH 1977/10)⁴⁵⁴. Eine gehörige Veröffentlichung muss den integralen Wortlaut im Landesgesetzblatt umschliessen.

In der Schweiz⁴⁵⁵ wird die Publikationspflicht grundsätzlich bejaht. Doch wird bei völkerrechtlichen Verträgen und den für die Schweiz verbindlichen Beschlüssen internationaler Organisationen angenommen, dass die Veröffentlichung auf den Erlassstitel beschränkt werden könne, wegen des besonderen Charakters des Erlasses und unter der Voraussetzung, dass der volle Text anderweitig öffentlich zugänglich ist. Der Verweis auf andere Publikationsorgane unter Angabe des Titels und der Fundstelle wird als zulässig angesehen.

In Oesterreich⁴⁵⁶ wird unterschieden zwischen statischer und dynamischer Verweisung. Bei der statischen Verweisung normiert [Beginn Seite 21] die Verweisungsvorschrift einen bereits vorhandenen Norminhalt als Verweisungsobjekt. Der Verfassungsgerichtshof betrachtet diese Verweisungsart als zulässig unter der Voraussetzung der Publizität des Gesetzesinhalts und der Zugänglichkeit der verwiesenen Norm. Wenn der Gesetzesinhalt durch Verweisung auf andere, bereits bestehende Normen umschrieben wird, so muss deren Kundmachung im Bundesgesetzblatt oder in gleichzuwertenden Publikationsorganen erfolgt sein.

454 LES 2 (1981) S. 56.

455 Vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 44 (1980) Nr. 76 S. 337; Markus Züst, Veröffentlichung und Inkrafttreten von Rechtserlassen, Diss. Zürich 1976.

456 Vgl. Friedrich Koja, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, in: OeJZ 34 (1979) S. 29–35.

Ferner verlangt die Judikatur die Individualisierung des Gesetzesbefehls und die ausreichende inhaltliche Determinierung der Norm. Pauschalverweisungen auf die Normen eines ganzen Rechtsgebietes, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in Geltung stehen, sind daher unzulässig. Vielmehr müssen die verwiesenen Normen nach Titel und Datum der Erlasse sowie nach Name, Nummer und Jahr des Publikationsorgans näher bestimmt sein. Bei der dynamischen Verweisung lautet die Verweisungsvorschrift auf Normen in ihrer jeweils geltenden Fassung, also auch auf zukünftige Regelungen. Solche Verweisungen sind nur im Verhältnis zu künftigen Normen derselben Rechtssetzungsautorität zulässig.

Die Regierung ist im Lichte dieser rechtsvergleichenden Ausführungen folgender Auffassung: Auszugehen ist (mit Artikel 65 der Verfassung) von der grundsätzlichen Publikationspflicht, die den integralen Wortlaut des Erlasses im Landesgesetzblatt umschliesst. Unter bestimmten Voraussetzungen und wegen des besonderen Charakters eines Erlasses kann jedoch auf die integrale Publikation verzichtet werden. Diese Voraussetzungen sind:

1. Der volle Wortlaut des Erlasses muss anderweitig, d.h. in einem gleichzuwertenden Publikationsorgan, veröffentlicht und zugänglich sein.
2. Eine Pauschalverweisung ist verfassungsrechtlich unzulässig. Die verwiesenen Erlasse müssen nach Titel und Datum und Jahr [Beginn Seite 22] der Erlasse sowie nach Name, Nummer und Jahr des Publikationsorgans näher bestimmt sein.
3. Eine Sammlung aller in Liechtenstein anwendbaren Erlasse und Staatsverträge, die wegen ihres besonderen Charakters und der speziellen vertraglichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz nicht integral im Landesgesetzblatt veröffentlicht sind, ist bei der Regierungskanzlei zur Einsicht aufzulegen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Herren Abgeordnete, die Versicherung der vorzüglichen Hochachtung.

REGIERUNG DES FUERSTENTUMS LIECHTENSTEIN

