

Adressaten der Grundrechte

Wolfram Höfling

Übersicht

- I. Grundlagen
- II. Die grundrechtsverpflichteten Staatsfunktionen und Funktionsträger
 - 1. Problemaufriss
 - 2. Zur Grundrechtsbindung der Gesetzgebung
 - 3. Die Grundrechtsbindung der Exekutive
 - 3.1 Das hoheitliche Exekutivhandeln
 - 3.2 Zur Grundrechtsbindung der Privatwirtschaftsverwaltung
 - 4. Insbesondere: Die Grundrechtsbindung des Fürsten
 - 5. Grundrechtsbindung der Rechtsprechung
- III. Zum Problem der Grundrechtsbindung Privater

Spezialliteratur-Verzeichnis

I. Grundlagen

1 Die Frage nach den Grundrechtsadressaten betrifft einen zentralen Aspekt der personellen Geltungs- und Bindungskraft der Grundrechte. Gegenüber wem können die Grundrechtsberechtigten¹ ihre verfassungskräftigen Rechte geltend machen? Wer wird aus den Grundrechtsbestimmungen verpflichtet?²

2 Der im 18. Jahrhundert sich entwickelnde Konstitutionalismus ist wesentlich geprägt von der Idee einer Positivierung der Menschenrechte in Gestalt von Grundrechten. In den Vereinigten Staaten von Amerika verlief der Weg von den naturrechtlich begründeten Menschenrechten zu höchstrangigen durchsetzbaren Rechten geradlinig und einfach. Dies gilt aber keineswegs für alle Staaten und gilt auch nicht für den deutschsprachigen Raum.³

3 Die elementare Bindungswirkung der Grundrechte hat nur zum Teil und relativ spät verfassungstextliche Anerkennung gefunden. Die «Schlüsselnorm»⁴ des Art. 1 Abs. 3 GG markiert für Deutschland einen entscheidenden verfassungsgeschichtlichen Fortschritt der Grundrechtsgeltung vor allem dadurch, dass nunmehr ausdrücklich auch die Gesetzgebung der unmittelbaren Bindungskraft der Grundrechte unterworfen wird. Für die Schweiz brachte erst die zum 1. Januar 2000 in Kraft getretene Totalrevision der Verfassung mit Art. 35 Abs. 2 BV eine Regelung über die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt.⁵ Demgegenüber kennt weder das österreichische⁶ noch das liechtensteinische Verfassungsrecht eine explizite Verfassungsbestimmung über die Grundrechtsadressaten. Der Staatsgerichtshof hat allerdings bereits im Jahre 1952 grundsätzlich die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt bekräftigt und festgehalten,

1 Dazu nachfolgend in diesem Handbuch S. 57 ff. (Höfling, Träger der Grundrechte)

2 Allgemein zu diesem Themenkomplex Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1175 ff.; Kempen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 1 ff.; aus schweizerischer Perspektive Müller G., Schutzwirkung, Rz. 13 ff.

3 Näher Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1178 ff.

4 So die treffende Charakterisierung von Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1178; näher hierzu Höfling zu Art. 1, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Rz. 80 ff.

5 Art. 35 Abs. 2 BV lautet: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.»

6 Siehe Kucsko-Stadlmayer, Strukturen, Rz. 33.

dass das Willkürverbot sich «sowohl an die Gesetzgebung wie an die Vollstreckung (Gerichtbarkeit, Verwaltung)» richtet.⁷ Mit dieser prinzipiellen Feststellung sind indes keineswegs alle praxisrelevanten Fragen zur personellen Bindungskraft der Grundrechte beantwortet.

II. Die grundrechtsverpflichteten Staatsfunktionen und Funktionsträger

1. Problemaufriss

Mit seiner Formulierung aus dem Jahre 1952, dass sich das Willkürverbot «sowohl an die Gesetzgebung wie an die Vollstreckung (Gerichtbarkeit, Verwaltung)» richtet,⁸ verknüpft der Staatsgerichtshof die Grundrechtsbindung mit den genannten Staatsfunktionen. Damit wird nicht ohne weiteres deutlich, ob in einem formell-institutionellen Sinne die Träger der Staatsfunktionen oder in einem materiell-funktionellen Sinne die staatlichen Gewalten gemeint sind. Die damit angesprochene Unterscheidung ist für die Reichweite der Grundrechtsbindung von erheblicher Bedeutung; in einer formell-institutionellen Deutung würden nämlich nicht-staatliche Funktionsträger, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, von der Grundrechtsbindung nicht erfasst.⁹ Fragen nach der Reichweite der Grundrechtsbindung stellen sich insoweit vor allem im Blick auf die Verwaltung in Privatrechtsform.¹⁰ Problematisch könnte darüber hinaus auch die Grundrechtsbindung des Landesfürsten sein.¹¹ Von der hier zunächst problematisierten Fragestellung nach den grundrechtsverpflichteten Staatsfunktionen und Funktionsträgern ist schliesslich als weiterer Problemkomplex zu unterscheiden der Aspekt einer möglichen Grundrechtsbindung Privater.¹²

7 StGH, Entscheidung vom 15. Juli 1952, ELG 1947–1957, S. 259 (263).

8 Entscheidung des StGH vom 15. Juli 1952, ELG 1947–1957, S. 259 (263).

9 Zu diesem Problem im Blick auf die Regelung in Art. 1 Abs. 3 GG, der auch an die Staatsfunktionen «Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung» anknüpft, Kempfen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 23 f.; vgl. ferner Höfling, Grundrechtsbindung, S. 432 f.

10 Dazu im folgenden Abschnitt 3.2.

11 Dazu unten Abschnitt 4.

12 Dazu unten Abschnitt III.

5

Problemabschichtend können aber an dieser Stelle folgende Feststellungen getroffen werden: Wenn und soweit die «Handhabung der Staatsgewalt im behördlichen Wirkungskreis in Frage steht»,¹³ umfasst der Kreis der Grundrechtsadressaten alle Träger der Staatsgewalt bei der Ausübung von Gesetzgebung und Vollstreckung. Grundrechtsverpflichtet sind dementsprechend neben den Gebietskörperschaften – Land, Gemeinden – auch alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Träger vom Staat abgeleiteter öffentlicher Gewalt sind.¹⁴ In einer jüngeren Entscheidung aus dem Jahre 2008 hat der Staatsgerichtshof diese Position in verfassungsprozessrechtlichen Überlegungen zu Art. 15 Abs. 1 StGHG bekräftigt. Die Individualbeschwerde nach dieser Vorschrift unterstelle «alle Träger und alle Akte der öffentlichen Gewalt der Kontrolle durch den Staatsgerichtshof». ¹⁵ Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das deutsche Recht¹⁶ und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird sodann noch einmal die umfassende Bindungskraft im Blick auf alle drei Gewalten hervorgehoben.¹⁷

6

Grundrechtsgebunden ist allerdings nur die liechtensteinische Hoheitsgewalt.¹⁸ Insofern hat der Staatsgerichtshof bereits in einer Entscheidung vom 30. Januar 1947 klargestellt, dass ein ausländisches Urteil (im konkreten Fall: die Entscheidung eines kriegswirtschaftlichen Strafappellationsgerichts der Schweiz) «an sich kein taugliches Anfechtungsobjekt» sei. Erst dann, wenn das ausländische Urteil durch eine Verfügung einer inländischen Behörde im Inland in Vollzug gesetzt

13 So StGH 1981/12, LES 1982, S. 125 (126).

14 Hierzu Höfling, Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, S. 69 mit weiteren Nachweisen; zum Begriff der öffentlichen Gewalt siehe näher StGH 2008/46, Erw. 2.3.1 ff.

15 Siehe StGH 2008/46, Erw. 2.3.1; ebenso StGH 2005/97, Erw. 1.1.

16 Der Begriff der öffentlichen Gewalt in § 90 Abs. 1 BVerfGG hat gleichsam «Pate» für das liechtensteinische Verfassungsprozessrecht gestanden; siehe den Hinweis in StGH 2008/46, Erw. 2.3.2 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betr. die Schaffung eines Gesetzes über die Bestellung der Richter, die Neufassung des StGHG sowie die Anpassung verschiedener Gesetze Nr. 45/2003, S. 39 f.

17 StGH 2008/46, Erw. 2.3.4, wo zugleich aber Akte privater Gerichtsbarkeit, etwa von Vereins- und Verbands- oder Parteischiedsgerichten, ausgenommen werden.

18 Näher hierzu aus verfassungsprozessualer Perspektive: Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 153 ff.

werde, unterliege diese Verfügung der Überprüfung durch den Staatsgerichtshof.¹⁹

2. Zur Grundrechtsbindung der Gesetzgebung

Während in den USA die Grundrechte von Anfang an als Schranke für den Gesetzgeber verstanden wurden²⁰ und auch für die Schweiz die Grundrechtsbindung der Legislative überkommener Auffassung entspricht,²¹ konnte sich eine entsprechende Position in Deutschland²² erst nach langen Kämpfen durchsetzen. Grundrechtliche Freiheit erschöpfte sich weitgehend in «Freiheit von gesetzwidrigem Zwang».²³ Noch die Verfassungsrechtslage der Weimarer Zeit konnte Herbert Krüger im grossen und ganzen zutreffend mit der plakativen Formel umschreiben: «Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze.»²⁴ Auch für das liechtensteinische Verfassungsrecht liegt eine entsprechende Deutung nicht ganz fern. Zutreffend hat Gerald Batliner darauf hingewiesen, dass der Grundrechtskatalog der Verfassung von 1921 in seiner «weichen Diktion» an Texte des deutschen (Früh-)Konstitutionalismus erinnere. Dies könnte durchaus den Eindruck hervorrufen, die Grundrechtsbestimmungen böten keinen Schutz gegenüber dem Gesetzgeber.²⁵ Und in der Tat war die ältere Judikatur des Staatsgerichtshofs durchaus einem solchen Grundrechtsverständnis verhaftet. So wurde etwa für die verfassungsmässig gewährleistete Gewerbefreiheit lakonisch vermerkt, sie be-

7

19 Entscheidung vom 30. Januar 1947, in: Entscheidung des fürstlich-liechtensteinischen StGH (Beilage zum Rechenschaftsbericht der fürstlichen Regierung für das Jahr 1947), S. 8 (17) – ELG 1947–1954, S. 191 (200); Höfling, Die Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, S. 69.

20 Dazu etwa Stern, Grundideen, S. 15 mit weiteren Nachweisen.

21 Siehe schon Huber, Garantie, S. 89a.

22 In Österreich brachte die Errichtung des Verfassungsgerichtshofs und der Ausbau einer Normenkontrollkompetenz eine Grundrechtsbindung der Gesetzgebung; siehe Kucsko-Stadlmayer, Strukturen, Rz. 35.

23 So Jellinek Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905, S. 103.

24 Siehe Krüger Herbert, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, Göttingen 1950, S. 12; siehe auch mit weiteren Nachweisen Kempfen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 25; Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1253 ff.

25 Siehe Batliner, Schichten, S. 281 (293).

deute «nichts anderes als die Freiheit von obrigkeitlichem Zwang, soweit nicht gesetzliche Schranken bestehen».²⁶

8

Allerdings lag (und liegt) der Judikatur des Staatsgerichtshofs keine explizite Ablehnung der Grundrechtsbindung der Legislative zugrunde; vielmehr war sie geprägt durch eine prädominante Schrankenperspektive, für die zahlreiche legislatorische Verkürzungen grundrechtlicher Freiheit kein näher zu reflektierendes Problem darstellten.²⁷ Die prinzipielle Grundrechtsgebundenheit des Gesetzgebers wurde nicht in Frage gestellt.²⁸ Nur das Konzept einer auch die Legislative erfassende Bindungskraft wird im übrigen dem grundlegenden verfassungsstrukturellen Wandel gerecht, den die liechtensteinische Verfassung von 1921 mit der Inauguration des Instituts der Verfassungsbeschwerde zum Schutz der Grundrechte als subjektiver Rechtspositionen bewirkte.²⁹ Auf einer anderen Problemebene liegt die Frage, ob und inwieweit durch Rechtsvorschriften unmittelbar in Grundrechtspositionen eingegriffen wird und insoweit die Verfassungsbeschwerde eröffnet ist.³⁰

3. Die Grundrechtsbindung der Exekutive

3.1 Das hoheitliche Exekutivhandeln

9

Die Grundrechtsbindung der Verwaltung wirft im allgemeinen keine Probleme auf, soweit es um die Ausübung von Hoheitsgewalt geht bzw. «die Handhabung der Staatsgewalt im behördlichen Wirkungskreis in Frage steht».³¹ Art. 35 Abs. 2 BV statuiert, dass diejenigen, die staatliche

26 So die nicht veröffentlichte Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 21. November 1955, S. 15; zur Kritik Höfling, Grundrechtsordnung, S. 71; ders., Gewährleistung, S. 85 mit weiteren Nachweisen.

27 Näher hierzu Höfling, Gewährleistung, S. 85; ders., Grundrechtsordnung, S. 71.

28 Siehe schon die Entscheidung vom 15. Juli 1955, ELG 1947–1954, S. 259 (263); StGH 1981/12, Erw. 3 LES 1982, S. 125 (127); StGH 1987/21 u. 22, LES 1989, S. 45 (47); StGH 1990/17, Erw. 3.5, LES 1992, 12 (17); aus jüngerer Zeit siehe StGH 2006/44, Erw. 3, LES 2008, S. 11 (16): «Das Freiheitsrecht [gemeint ist die Handels- und Gewerbefreiheit] ist [...] auch gegenüber dem Gesetzgeber geschützt» – unter Bezugnahme u. a. auf StGH 2004/14.

29 Siehe auch Batliner, Schichten, S. 293 f.

30 Dazu näher Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag Nr. 45/2003 (Fn. 16), S. 41 ff.

31 Siehe StGH 1981/12, LES 1982, S. 125 (126).

Aufgaben³² wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden sind. Insoweit ist nicht nur das Regierungshandeln, sondern auch die Tätigkeit der nachgeordneten staatlichen Verwaltungsbehörden sowie aller Träger mittelbarer Staatsverwaltung bis hin zu den sog. Beliehenen erfasst.³³ Die Exekutivakte werden insoweit in all ihren Erscheinungsformen von der Grundrechtsbindung erfasst, seien sie eingreifender oder nicht eingreifender, insbesondere leistender Art.³⁴ Durch «Flucht ins Privatrecht» kann sich der Staat – und seine dezentralen Organisationen – der Grundrechtsbindung nicht entziehen.³⁵ Schliesslich können auch Entscheidungen des Landtages im funktionellen Sinne zum Exekutivhandeln zählen.³⁶ So sind etwa Beschlüsse des Landtages – als «politischer Behörde»³⁷ – über die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates des Liechtensteinischen Rundfunks (LRF) keine «gerichtsfreie[n] Hoheitsakt[e]» und der Kontrolle durch den StGH unterworfen.³⁸

3.2 Zur Grundrechtsbindung der Privatwirtschaftsverwaltung

Fraglich ist indes, ob dies auch für die «Privatwirtschaftsverwaltung»³⁹ gilt. Damit ist ein Grundsatzproblem des grundrechtlich verfassten Staates thematisiert.⁴⁰ Der Staatsgerichtshof hat die damit aufgeworfene Frage ebenso apodiktisch wie unbefriedigend beantwortet: Eine Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte sei «nur in Handhabung der Staatsgewalt, also [...] durch die staatlichen Vollziehungsorgane in

10

32 Zur Unbestimmtheit des Begriffs mit weiteren Nachweisen Müller G., Schutzwirkung, Rz. 13.

33 Müller G., Schutzwirkung, Rz. 14, weist darauf hin, dass auch die Stimmberechtigten, wenn sie (wie beim Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch) Verwaltungsfunktionen ausüben, an die Grundrechtsordnung, insbesondere das Diskriminierungsverbot, gebunden sind.

34 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 72 mit weiteren Nachweisen.

35 Für die Schweiz siehe auch Müller G., Schutzwirkung, Rz. 15; für Deutschland etwa Kempfen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 37 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

36 Dazu näher Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 141 ff. mit weiteren Nachweisen zum Diskussionsstand.

37 So StGH 2005/97, Erw. 4.5.

38 StGH 2005/97, Erw. 1.2.

39 So die Bezeichnung in StGH 1981/12, LES 1982, S. 125 (126); aus österreichischer Perspektive siehe etwa Öhlinger, Rechtsverhältnisse, S. 205.

40 So zu Recht Stern, Staatsrecht III/1, S. 1399.

deren Wirkungskreis möglich», nicht aber in der Privatwirtschaftsverwaltung.⁴¹ Diese Position ist Ausdruck der überkommenen Lehre vom grundrechtsungebundenen Fiskus.⁴²

11

Die Leugnung der «Fiskalgeltung der Grundrechte»,⁴³ wie sie auch die Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts prägt,⁴⁴ begegnet indes durchgreifenden Bedenken. Die (liechtensteinische) Verfassung kennt nämlich nur konstituierte Staatlichkeit. Der Staat entbehrt von vornherein jedes Rechts auf Willkür; er ist immer Sachwalter öffentlicher Interessen. Nicht zuletzt mit den grundrechtlichen Gewährleistungen will die Verfassung allgemein Einfluss nehmen auf den staatlichen Willen.⁴⁵ Der Staat «besitzt kein [...] grundrechtsexemptes alter ego. *Alle Staatsgewalt ist verfasste Gewalt.*»⁴⁶ Deshalb ist das Verwaltungshandeln unabhängig davon, ob es unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient, in Privatrechtsform erfolgt, erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist oder sog. Hilfsgeschäfte betrifft, an die Grundrechte gebunden.⁴⁷

4. Insbesondere: Die Grundrechtsbindung des Fürsten

12

Die Frage nach der Verfassungs- und Grundrechtsbindung des Landesfürsten ist von besonderer politischer Brisanz. Dabei entspricht es einer weitverbreiteten Rechtsauffassung in der liechtensteinischen Literatur, dass «staatliche Akte des Fürsten nicht beim Staatsgerichtshof anfechtbar» seien.⁴⁸

41 So StGH 1981/12, LES 1982, S. 125 (126): Die Entscheidung betraf die Herstellung, Ausgabe und Verwendung von Postwertzeichen; ähnlich bereits StGH 1965/1, ELG 1962–1966, Erw. 2, S. 225 (226).

42 Siehe mit weiteren Nachweisen Stern, Staatsrecht III/1, S. 1395 ff.

43 Siehe Löw Konrad, Fiskalgeltung der Grundrechte?, in: DÖV 1957, S. 879 ff.

44 Siehe z. B. BGE 78 II 21, 31; BGE 60 I S. 366 ff.; ferner auch BGE 129 III 35 ff.; zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen s. BGE 126 I 250 ff.; zum Ganzen auch Schweizer Rainer zu Art. 35, Rz. 29 ff., in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender.

45 Siehe auch Saladin, Grundrechte, S. 321.

46 So zutreffend Kempen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 55; siehe auch Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1411: keine «verfassungsexempten Nischen».

47 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 73 f. mit weiteren Nachweisen; Kempen, Grundrechtsverpflichtete, Rz. 48 ff.; Rüfner, Grundrechtsadressaten, Rz. 39 ff.

48 So Wille H., Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 48; Batliner, Fragen, 1998, Rz. 134.

Diese Auffassung ist indes weder mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar,⁴⁹ noch ist sie nach Massgabe des liechtensteinischen Verfassungs(prozess)rechts geboten. Dabei lässt sich zunächst festhalten, dass die Frage nach der verfassungsrechtlichen Bindung und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Organhandeln des Landesfürsten nicht durch Art. 7 Abs. 2 LV beantwortet wird. Danach untersteht die Person des Landesfürsten nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich.⁵⁰ Diese sog. absolute Immunität gilt nur der Person des Fürsten; sie schützt diesen nur vor persönlicher gerichtlicher und anderer Verfolgung, ändert aber nichts an der uneingeschränkten Einbindung des Fürsten sowohl in die liechtensteinische als auch in die internationale Rechtsordnung.⁵¹

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im sog. Fall Wille⁵² ist es unabweisbar, «die Handlungen des Fürsten in der Funktion eines Staatsorgans einer Kontrolle des Staatsgerichtshofs zu unterwerfen, damit der Grundrechtsschutz flächendeckend gewährt wird».⁵³ Im Ergebnis jedenfalls kann an der Grundrechtsbindung des Fürsten kein Zweifel bestehen.⁵⁴ Deshalb hat der Staatsgerichtshof zu Recht anlässlich einer Beschwerde im Zusammenhang mit der Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum seine Kontrollkompetenz auch über das Organhandeln des Fürsten in

13

14

49 Siehe vor allem Urteil des EGMR i.S. *Wille* gegen das *Fürstentum Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999 (Grosse Kammer), LJZ 2000, S. 105 ff.

50 So Satz 1 der Vorschrift. Bis zur Verfassungsänderung 2003 war die Person des Fürsten «geheiligt und unverletzlich».

51 Eingehend hierzu Höfling, Verfassungsbindung S. 22 ff.; ferner auch Batliner, Verfassungsstaat, S. 132 f.; siehe auch Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag Nr. 45/2003 (Fn. 16), S. 40.

52 Siehe vor allem Urteil des EGMR i.S. *Wille* gegen das *Fürstentum Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999 (Grosse Kammer), LJZ 2000, S. 105 ff.; näher hierzu Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 149 ff.

53 So zu Recht Kley, Beziehungen, S. 46.

54 Näher zu den Möglichkeiten einer verfassungssystematisch-teleologischen Interpretation des geltenden Rechts: Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 150 ff.; vgl. auch Winkler, Verfassungsrecht, S. 12, der von der «demokratisch grundgelegte(n) Bindung des Monarchen als Staatsoberhaupt an die Verfassung als Grundgesetz des Staats» spricht.

Anspruch genommen und dessen Intervention als unzulässigen Eingriff in die Abstimmungsfreiheit qualifiziert.⁵⁵

5. Grundrechtsbindung der Rechtsprechung

15

Auch die judikative Staatsfunktion – nicht aber ein Akt privater Gerichtsbarkeit⁵⁶ – bleibt an die Grundrechte gebunden.⁵⁷ Allerdings bedarf es insoweit der Differenzierung. Unmittelbare Relevanz entfalten die Grundrechte für die Gerichte in deren eigenem Bereich: Hier geht es um die Rechtsprechungsbindung an die prozessualen grundrechtlichen Gewährleistungen.⁵⁸ Im Übrigen wird die Grundrechtsbindung der Rechtsprechung vor allem durch deren Bindung an das verfassungsgemässe Gesetz realisiert.⁵⁹ Die Gerichte haben das verfassungsgemässe Recht zu konkretisieren. Die gesamte Rechtsordnung steht unter dem Vorrang der Verfassung und ist deshalb an dieser zu messen und nach deren Grundsätzen, also verfassungskonform, auszulegen.⁶⁰

16

Dabei können aber auch die Gerichte die Massstabskraft der Grundrechte verfehlen. Die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Schwierigkeiten betreffen nicht die – unzweifelhaft bestehende – Grundrechtsbindung der Judikative, sondern resultieren aus dem komplexen Problem der Abgrenzung von bloss unrichtiger Auslegung des einfachen Rechts und gleichsam qualifizierter Grundrechtsverletzung.⁶¹ Dass insoweit gegen eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung mit der Behauptung Verfassungsbeschwerde eingelegt werden kann, diese verletze ein verfassungsmässig gewährleistetes Recht, ist für das Fürstentum Liechtenstein seit langem anerkannt. Gerade in der verfassungsgerichtlichen

55 StGH 1993/8, Erw. 2.1, LES 1993, S. 91 (97); zum ganzen auch Höfling, Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, Rz. 23; ders., Verfassungsbeschwerde, S. 146 ff.

56 StGH 2008/46, Erw. 2.3.4.

57 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 74 ff.; für Österreich siehe Kucsko-Stadlmayer, Strukturen, Rz. 39 ff.

58 Siehe Höfling, Grundrechtsordnung, S. 74 mit weiteren Nachweisen.

59 Siehe auch Sachs, Verfassungsrecht II, S. 57.

60 Siehe etwa Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1445; Höfling, Grundrechtsordnung, S. 74.

61 Dazu eingehend aus verfassungsprozessualer Perspektive Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 129 ff. und S. 166 ff.

Kontrolle der Fachgerichtsbarkeit liegt der spezifische liechtensteinische Beitrag zur Fortentwicklung des österreichischen Systems der Verfassungsgerichtsbarkeit⁶² und der Verfassungsgerichtsbarkeit insgesamt.⁶³ Mit Nachdruck hat die Staatsgerichtsbarkeit hervorgehoben, dass auch fachgerichtliche Entscheidungen an die Vorschriften der Verfassung gebunden und «daher gegenüber einer Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof nicht immun» seien.⁶⁴

Gerade weil der liechtensteinischen Verfassungsgerichtsbarkeit eine ausgeprägte Grundrechtsschutzfunktion zugewiesen ist, stellt sich die Aufgabenabgrenzung gegenüber der sog. Fachgerichtsbarkeit in besonderer Weise. Deren Bindung an die Grundrechte und die Eröffnung der Verfassungsbeschwerde gegen letztinstanzliche Judikate bedeutet nicht, dass der Staatsgerichtshof die Funktion einer zusätzlichen, vierten Berufungs- bzw. Revisionsinstanz übernehmen darf.⁶⁵ Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat der Staatsgerichtshof die damit angesprochene funktionell-rechtliche Grenze zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und sog. Fachgerichtsbarkeit neu konzipiert.⁶⁶ Dabei hat er die sog. Willkürbeschwerde auf ein neues grundrechtsdogmatisches Fundament gestellt⁶⁷ und sein Kontrollprogramm hinsichtlich einer stärker einzelgrundrecht-orientierten Überprüfung fachgerichtlicher Entscheidungen letzter Instanz verfeinert.⁶⁸

Dieser Konzeption entsprechend ist eine Urteilsverfassungsbeschwerde jedenfalls dann erfolgreich, wenn der (Fach-)Richter bei der Auslegung und Anwendung des anzuwendenden einfachen Rechts überhaupt nicht erkannt hat, dass Grundrechte von Einfluss sind (Konstellation eines vollständigen Reflexionsausfalls). Darüber hinaus wird die Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde auch dann zu bejahen sein,

62 Siehe auch den Hinweis in StGH 1995/28, Urteil vom 24.10.1996, LES 1998, Erw. 2.1, S. 6 (11).

63 Dazu schon Batliner, Rechtsordnung, S. 112 f.; näher hierzu Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 129 ff. mit weiteren Nachweisen.

64 So StGH 1974/15, nicht veröffentlichte Entscheidung vom 12.1.1976, S. 10.

65 Siehe beispielsweise StGH 1982/65/V, Erw. 2 b, LES 1984, S. 3 (4); StGH 1992/10 und 11, Erw. 2, LES 1993, S. 82 (83).

66 Siehe dazu und zur älteren Judikatur Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 167 ff., 171 ff.

67 Siehe StGH 1997/1, LES 1998, Erw. 3, S. 201 (205) unter Bezugnahme auf StGH 1995/28.

68 Dazu näher mit Nachweisen Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 174 ff.

wenn die fachgerichtliche Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts auf einer grundsätzlich unzutreffenden Anschauung von der Bedeutung des je betroffenen Grundrechts beruht (Konstellation eines grundrechtlichen Reflexionsdefizits).⁶⁹

III. Zum Problem der Grundrechtsbindung Privater

19

Nach überkommener Sicht entfalten die Grundrechte ihre normative Wirkkraft (primär) gegenüber der staatlichen Gewalt.⁷⁰ Für das Verhältnis der Bürger untereinander waren die Grundrechtsbestimmungen lange Zeit weitestgehend irrelevant. Doch bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte die schweizerische Staatslehre eine Sensibilität für neue Herausforderungen an die Grundrechtsdogmatik⁷¹ und setzte so erste Impulse für die dann ab Mitte des 20. Jahrhunderts erheblich an Gewicht gewinnende Diskussion über die sog. Drittwirkung⁷² bzw. «Horizontalwirkung»⁷³ der Grundrechte.⁷⁴ Diese grundrechtsdogmatische Entwicklung hat die eidgenössische Bundesverfassung verfassungstextlich aufgegriffen und bestimmt nunmehr in Art. 35 Abs. 3 BV, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen,⁷⁵ auch unter Privaten wirksam werden. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass grundrechtliche Schutzgüter nicht nur durch Hoheitsgewalt, sondern auch durch (mächtige) Private bedroht werden können.

69 Dazu mit Nachweisen Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 173 ff, 213.

70 Dazu vorstehend.

71 Siehe z. B. Huber, Garantie, 194a ff.; Oftinger, Zusammenhang, S. 225 und S. 241 ff.

72 Die Kurzformel ist wohl von Ipsen Hans Peter, Gleichheit, in: Neumann Franz L. / Nipperdey Hans Carl / Scheuner Ulrich, Die Grundrechte, Bd. 2, 1954, S. 111 (143), eingeführt worden; zur Entwicklung siehe Papier, Drittwirkung, Rz. 4 ff.

73 Siehe etwa Saladin, Grundrechte, S. 307 ff.; Loebenstein, Grundrechtskatalog, S. 387 ff.

74 Zum heutigen Stand der Diskussion siehe etwa Dietlein Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992; Szczekalla Peter, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, Berlin 2002; Krings Günter, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, Berlin 2003; aus österreichischer Perspektive siehe vor allem Holoubek Michael, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten, Wien 1997; für die Schweiz etwa Egli Patricia, Drittwirkung von Grundrechten. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten im Schweizer Recht, Zürich 2002.

75 Zu diesem Eignungsvorbehalt Müller G., Schutzwirkung, Rz. 38.

Mit dieser Grundrechtsfunktion ist allerdings in aller Regel lediglich eine mittelbare Wirkkraft der Grundrechte im Privatrechtsverkehr gemeint, nämlich die Pflicht des Staates, grundrechtliche Schutzgüter vor Übergriffen privater «Störer» zu schützen.⁷⁶ Die Schutzgutfunktion der Grundrechte verwirklicht sich in einem komplexen Konkretisierungsprozess, der primär dem Gesetzgeber obliegt. Dieser ist zu einer grundrechtsadäquaten Ordnung der Privatrechtsbeziehungen aufgerufen. Die Judikative ist erst dann auf den Plan gerufen, wenn der Gesetzgeber seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nicht oder nur unzureichend nachkommt.⁷⁷ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Legislative bei der Erfüllung ihrer grundrechtlich fundierten Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.⁷⁸ Für die Schutzgebotsfunktion der Grundrechte existiert insoweit – spiegelbildlich zur Geltung des Übermassverbots im Blick auf die abwehrrechtliche Grundrechtsfunktion – nämlich nur ein sog. Untermassverbot.⁷⁹ In der Regel wird das Verfassungsgericht lediglich das «Ob», nicht aber das «Wie» einer Schutzverpflichtung als grundrechtlich geboten qualifizieren können.⁸⁰

Eine unmittelbare bzw. direkte Drittwirkung entfalten die Grundrechte im Verhältnis von Privaten zueinander nur dann, wenn eine solche Wirkkraft eines speziellen Grundrechts explizit von der Verfassung vorgegeben wird.⁸¹ In der schweizerischen Grundrechtslehre werden indes auch weiter ausgreifende Konzeptionen vertreten. So wird eine unmittelbare bzw. direkte Drittwirkung für das Folterverbot (Art. 10

76 Zu dem insoweit entscheidenden Dreiecksverhältnis, in dem der Staat in Beziehung zu einer Bürger-Bürger-Relation steht, siehe nur Isensee, Grundrecht als Abwehrrecht, Rz. 88 ff.; Müller G., Schutzwirkung, Rz. 34 ff.; ferner auch Höfling, Grundrechtsordnung, S. 78 f.; vgl. auch StGH 2007/118, LES 2009, S. 1 (4), Erw. 3.

77 Siehe dazu etwa Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 1575 ff.; Saladin, Grundrechte, S. 318 ff.; Höfling, Grundrechtsordnung, S. 78 f.

78 So BVerfGE 77, 170 (216); 85, 191 (212).

79 Die Begriffsprägung bei Canaris Claus-Wilhelm, Grundrechte und Privatrecht, in: Archiv für die civilistische Praxis 184 (1984), S. 201 (228); siehe ferner Isensee, Grundrecht als Abwehrrecht, Rz. 165; BVerfGE 88, 203 (254); vom Staatsgerichtshof aufgegriffen in StGH 2007/118, LES 2009, S. 1 (4), Erw. 3.

80 Siehe etwa Isensee, Grundrecht als Abwehrrecht, Rn. 151 f.; Horst Dreier, Vorbem. vor Art. 1 Rz. 103, in: Ders., bearbeitet von Hartmut Bauer, Grundgesetz: Kommentar, Band I, 2. Aufl., Tübingen 2004.

81 Übereinstimmend Müller G., Schutzwirkung, Rz. 34.

Abs. 3 BV), das Redaktionsgeheimnis (Art. 17 Abs. 3 BV), das Streikrecht (Art. 28 Abs. 3 BV),⁸² ferner etwa für das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), das Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 BV) und die Garantie der Menschenwürde gem. Art. 119 Abs. 2 BV angenommen.⁸³ Mit einer solchen Expansion der unmittelbaren Bindungskraft der Grundrechte auch im Privatrechtsverhältnis würden indes die fundamentalen Unterschiede, die es insoweit im Vergleich zum Staat-Bürger-Verhältnis gibt, unzulässig eingeengt. Fehlt es also an einer ausdrücklichen verfassungstextlichen Anordnung, verbleibt es bei der mittelbar wirkenden Schutzgebotsfunktion der Grundrechte.⁸⁴ Dies gilt auch für die liechtensteinische Grundrechtsordnung.⁸⁵

Spezialliteratur-Verzeichnis

Dietlein Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992 (zit.: Dietlein, Schutzpflichten); Höfling Wolfram, Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt, in: Juristische Arbeitsblätter 1995, S. 431 ff. (zit.: Höfling, Grundrechtsbindung); Höfling Wolfram, Zur Verfassungsbindung des Landesfürsten, in: Frowein Jochen Abr./Höfling Wolfram, Zu den Schreiben S. D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 27.2.1995 und vom 4.4.1995 an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Zwei Rechtsgutachten, Liechtenstein-Institut, Beiträge Nr. 2, 1995 (zit.: Höfling, Verfassungsbindung); Huber Hans, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in: ZSR 1936, S. 1a ff. (zit.: Huber, Garantie); Isensee Josef, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 1. Aufl., Heidelberg 1992, § 111 (zit.: Isensee, Grundrecht als Abwehrrecht); Kempen Bernhard, Grundrechtsverpflichtete, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 54 (zit.: Kempen, Grundrechtsverpflichtete); Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Die allgemeinen Strukturen der Grundrechte, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte, Band VII/1, Heidelberg 2009, § 187 (zit.: Kucsko-Stadlmayer, Strukturen); Loebenstein Edwin, Die Behandlung des österreichischen Grundrechtskataloges durch das Expertenkollegium zur Neuordnung der Grund- und Freiheitsrechte, in: EuGRZ 1985, S. 365 ff. (zit.: Loebenstein, Grundrechtskatalog); Müller Georg, Schutzwirkung der Grundrechte, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte, Band VII/2, Heidelberg

82 Für die sog. Koalitionsfreiheit, die das Streikrecht umfasst, ordnet Art. 9 Abs. 3 Satz 2 des deutschen Grundgesetzes eine unmittelbare Drittwirkung an; siehe dazu nur Höfling zu Art. 9, Rz. 124 ff., in: Sachs, Grundgesetz Kommentar.

83 Dazu mit weiteren Nachweisen Müller G., Schutzwirkung, Rz. 34.

84 In diesem Sinne auch Müller G., Schutzwirkung, Rz. 35 f. mit weiteren Nachweisen.

85 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 76 ff.; zu Leistungsdimensionen einzelner Grundrechtsbestimmungen der liechtensteinischen Verfassung siehe Höfling, Grundrechtsordnung des Fürstentums Liechtenstein, Rz. 13 f.

Adressaten der Grundrechte

2007, § 204 (zit.: Müller G., Schutzwirkung); Oftinger Karl, Über den Zusammenhang von Privatrecht und Staatsstruktur – Ein Hinweis, in: SJZ 37 (1941), S. 225 ff. und S. 241 ff. (zit.: Oftinger, Zusammenhang); Öhlinger Theo, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, in: VVDStRL 45 (1987), S. 182 ff. (zit.: Öhlinger, Rechtsverhältnisse); Papier Hans-Jürgen, Drittwirkung der Grundrechte, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 55 (zit.: Papier, Drittwirkung); Rübner Wolfgang, Grundrechtsadressaten, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, Heidelberg 1992, § 117 (zit.: Rübner, Grundrechtsadressaten); Saladin Peter, Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, Bern 1970 (zit.: Saladin, Grundrechte); Stern Klaus, Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit, Berlin 1984 (zit.: Stern, Grundideen); Winkler Günther, Verfassungsrecht in Liechtenstein, Wien 2001 (zit.: Winkler, Verfassungsrecht).

