

Patricia M. Schiess Rütimann

Die Stellung der EMRK in Liechtenstein

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.

Beitragsarten: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: EMRK; Völkerrecht; Übriges Verfassungsrecht

Zitiervorschlag: Patricia M. Schiess Rütimann, Die Stellung der EMRK in Liechtenstein, in: Jusletter 4. Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Überblick über diese Untersuchung
 - 2.1. Gegenstand
 - 2.2. Aufbau
 - 2.3. Mehrwert für die Leserinnen und Leser aus der Schweiz
3. Innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen
 - 3.1. Die drei wesentlichen Gesichtspunkte
 - 3.2. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein
 - 3.3. Keine Änderung durch die Verfassungsrevision von 2003
4. Der Rang der völkerrechtlichen Normen vor der Verfassungsrevision von 2003
 - 4.1. Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein
 - 4.2. Die Staatsvertragsprüfung in der gescheiterten Totalrevision des StGHG von 1992
 - 4.3. Literatur vor der Verfassungsrevision von 2003
 - 4.4. Rechtsprechung vor der Verfassungsrevision von 2003
 - 4.4.1. Keine Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften
 - 4.4.2. Anwendung der EMRK und Bestätigung ihres faktischen Verfassungsranges
5. Die Materialien zur Verfassungsrevision und zur StGHG-Totalrevision von 2003
 - 5.1. Die Materialien zur Änderung von Art. 104 Abs. 2 LV
 - 5.2. Die Materialien zur Totalrevision des StGHG
 - 5.3. Die Erläuterungen von Günther Winkler
6. Ausführungen nach der Verfassungsrevision von 2003
 - 6.1. Rechtsprechung
 - 6.1.1. Ausführungen zum Rang des Völkerrechts im Allgemeinen
 - 6.1.2. Ausführungen zum Rang der EMRK
 - 6.2. Literatur
 - 6.2.1. Stefan Becker im Jahr 2004
 - 6.2.2. Herbert Wille im Jahr 2005
 - 6.2.3. Hilmar Hoch im Jahr 2006
 - 6.2.4. Tobias Michael Wille im Jahr 2007
 - 6.2.5. Peter Bussjäger im Jahr 2016
 - 6.3. Zwischenfazit für die völkerrechtlichen Normen im Allgemeinen
7. Die Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation der EMRK
8. Der Rang der EMRK seit der Verfassungsrevision von 2003
 - 8.1. Verhältnis der EMRK zu den grundrechtlichen Bestimmungen der Verfassung
 - 8.1.1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation
 - 8.1.2. Ausführungen in der Judikatur
 - 8.1.3. Ausführungen in der Literatur
 - 8.1.4. Zwischenfazit zum Günstigkeitsprinzip
 - 8.2. Verhältnis der EMRK zu den übrigen Bestimmungen der Verfassung
 - 8.2.1. Problemlage
 - 8.2.2. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation
 - 8.2.3. Ausführungen in der Judikatur
 - 8.2.4. Ausführungen in der Literatur
 - 8.2.5. Zwischenfazit
 - 8.2.6. Exkurs zur Schweiz
 - 8.3. Art. 70b VRG und Art. 9a GVVKG
 - 8.3.1. Anwendung von Art. 70b VRG nach der Verfassungsrevision von 2003
 - 8.3.2. Kritik in der Lehre
 - 8.3.3. Erlass von Art. 9a GVVKG im Jahr 2013
 - 8.3.4. Eigene Meinung
 - 8.4. Verhältnis der EMRK zum Gesetzesrecht

- 8.4.1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation
 - 8.4.2. Ausführungen in der Judikatur
 - 8.4.3. Literatur vor und nach der Verfassungsrevision von 2003
9. Schlussfolgerungen
- 9.1. Unterlassungen im Jahr 1982
 - 9.2. Kein Verfahren, in dem Staatsverträgen Verfassungsrang verliehen werden kann
 - 9.3. Der Verfassungsrang der EMRK und seine Folgen

1. Einleitung

[Rz 1] 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

[Rz 2] 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».

¹ MARTIN FRICK, Einleitung, LJZ 3/2018, S. 103.

² Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, 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 EMANUEL SCHÄDLER, Die EMRK in der Grundrechtsgeschichte Liechtensteins, LJZ 3/2018, S. 120–132, S. 123, bezeichnet den StGH als «einen weiteren, gerichtlich-unabhängigen Akteur in der Grundrechtsordnung neben dem Verfassungsgeber».

⁵ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (LV) vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

⁶ LGBl. 1921 Nr. 15.

[Rz 3] 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».

[Rz 4] 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.

[Rz 5] In vielen Fällen konnten und können der StGH und der Verwaltungsgerichtshof (VGH) auf eine Einordnung von völkerrechtlichen Normen in den Stufenbau der liechtensteinischen Rechtsordnung verzichten.⁸ So bleiben viele Aspekte des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht ungeklärt.

[Rz 6] 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

[Rz 7] 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.

⁷ LGBL. 2003 Nr. 186. Zu den Umständen der Verfassungsrevision siehe die Dokumentation von CHRISTOPH MARIA MERKI, Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein und Chronos Verlag, Zürich 2015.

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 between 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 über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (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.

2. Überblick über diese Untersuchung

2.1. Gegenstand

[Rz 8] 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 – soviel sei vorweggenommen – weisen überraschend viele Lücken und Widersprüche auf.

[Rz 9] 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 Volksrechtegesetz (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.

2.2. Aufbau

[Rz 10] 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.

[Rz 11] Beginnend mit dem Bericht vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein 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.

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: PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Die Freiheiten des liechtensteinischen Gesetzgebers beim Einfügen der EMRK in die nationale Rechtsordnung, LJZ 3/2018, S. 143–152, S. 149 f.

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

¹⁵ SCHIESS RÜTIMANN (Fn. 13), S. 143 ff.

2.3. Mehrwert für die Leserinnen und Leser aus der Schweiz

[Rz 12] Nicht nur, aber auch für die Schweizer Leserinnen und Leser 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.

[Rz 13] 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

[Rz 14] 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.

3. Innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen

3.1. Die drei wesentlichen Gesichtspunkte

[Rz 15] Bezüglich der Geltung des Völkerrechts sind – so führte GERARD BATLINER²⁰ 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

¹⁶ Siehe hierzu unlängst: SEBASTIAN WOLF/PETER BUSSJÄGER/PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, *Law, small state theory and the case of Liechtenstein*, Small States & Territories SST, Vol. 1, No. 2, November 2018, S. 183–196, und PETER BUSSJÄGER, *Verfassungsrecht im Kleinstaat. Zur Entwicklung der Verfassungsrechtsdogmatik in Liechtenstein*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart JöR 66 (2018), S. 683–699, S. 690 ff.

¹⁷ Siehe hierzu: PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, *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, S. 20 ff.

¹⁸ Ausführlich: PETER BUSSJÄGER, *Eigenständige Verfassungsdogmatik am Alpenrhein? Der Einfluss österreichischer und schweizerischer Staatsrechtslehre am Beispiel des Staatsgerichtshofes*, in: Sebastian Wolf (Hrsg.), *State Size Matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie*, Springer VS, Wiesbaden 2016, S. 15–31.

¹⁹ Siehe hierzu: PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, *Juristische Gutachten im Gesetzgebungsprozess*, LJZ 2/2018, S. 69–78.

²⁰ Gerard Batliner, 1928–2008, liechtensteinischer Rechtswissenschaftler und Politiker. Siehe: *Redaktion*, «Batliner, Gerard», Stand: 31. Dezember 2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online* (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Batliner>, abgerufen am 30. Dezember 2018.

²¹ GERARD BATLINER, *Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention*, in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, LPS 14, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1990, S. 91–180, S. 145. Gl.M. z.B. auch DANIEL THÜRER, *Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration*, *Archiv des Völkerrechts AVR* 36 (1998), S. 98–127, S. 108 f; und VGH 2013/093 (= LES 4/2014, 236 ff. [238]).

Daran hat 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

[Rz 16] 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.

[Rz 17] 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.

[Rz 18] 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.

[Rz 19] 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

²² Siehe z.B. MATTHIAS HERDEGEN, *Völkerrecht*, 17. Aufl., C.H.Beck, München 2018, § 22 Rn 5 ff., und HELEN KELLER/NATALIE BALAZS-HEGEDÜS, *Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?*, Aktuelle Juristische Praxis AJP 2016, S. 712–724, S. 715.

²³ THÜRER (Fn. 21), S. 108 und 111.

²⁴ CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, *Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch*, 6. Aufl., C.H. Beck, Helbing Lichtenhahn und Manz, München, Basel und Wien 2016, § 3 Rn 1.

²⁵ Siehe z.B. WILLAM A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015, S. 75 f. Zur Pflicht, die Entscheidungen des EGMR umzusetzen, siehe mit Blick auf Liechtenstein: ROBIN SCHÄDLER/HUGO VOGT, *Innerstaatliche Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Liechtenstein*, LJZ 3/2018, S. 132–142, S. 133; mit Blick auf die übrigen deutschsprachigen Länder z.B. BRIGITTE PFIFFNER/SUSANNE BOLLINGER, *Ausweitung konventionsgeschützter Rechte durch den EGMR und Probleme der innerstaatlichen Umsetzung*, in: Jusletter 21. November 2011, Rz 18 ff.

²⁶ Siehe z.B. DAVID HARRIS/MICHAEL O'BOYLE/COLIN WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. Aufl., Oxford 2018, S. 29 f., und SCHABAS (Fn. 25), 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: PETER BUSSJÄGER, *Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung*, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar*, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 22. Februar 2016, zuletzt abgerufen am: 30. Dezember 2018), Kapitel VI., Rz 128, und BuA Nr. 95/2003, S. 29.

²⁹ Der Bericht vom 17. November 1981, S. 18 f., 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».

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

[Rz 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.

[Rz 21] 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.

³¹ Die Bestimmungen der EMRK sind direkt anwendbar. So bereits Bericht vom 17. November 1981, S. 7 f., und MARK E. VILLIGER, *Quellen der Grundrechte: landesrechtlicher und völkerrechtlicher Grundrechtsschutz*, in: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 33–40, Rz 16, für Art. 2–14 EMRK.

³² Siehe z.B. HERDEGEN (Fn. 22), § 22 Rn 5. Die Verwirrung könnte auf Günther Winkler zurückgehen. GÜNTHER WINKLER, *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, 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 (ebenda), S. 175, schien dieser letzteren Ansicht zu folgen. Siehe auch die Kritik an Günther Winklers Auffassung bei STEFAN BECKER, *Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsvertragsrecht?* *Jus & News* 2004/2, S. 143–157, S. 147 Fn 20.

³³ Zum langen Weg bis zur Verabschiedung der Verfassungsrevision siehe MERKI (Fn. 7), 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 (Fn. 7), 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 3.3.

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

[Rz 22] 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 differenzieren».⁴³⁴⁴ DANIEL THÜRER, dann zum Richter am 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

[Rz 23] 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 Adoptionssys-

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 GERARD BATLINER (Fn. 21), 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 (Fn. 22), 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.

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

⁴⁶ THÜRER (Fn. 21), 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. Zustimmend WOLFRAM HÖFLING, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention, Archiv des Völkerrechts AVR 36 (1998), S. 140–153, S. 142; WINKLER (Fn. 32), 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 3.3.

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

⁵⁰ WINKLER (Fn. 32), 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 (Fn. 28), 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]).

tems 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

[Rz 24] 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

[Rz 25] 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.

[Rz 26] 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 Abwehrenspruch 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.

⁵² THÜRER (Fn. 21), S. 109. Gemäss HUGO VOGT, *Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes*, LPS 44, Diss. Universität Zürich, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2008, 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 GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 145.

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

⁵⁵ Gemäss GERARD BATLINER (Fn. 21), 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. THEO ÖHLINGER/HARALD EBERHARD, *Verfassungsrecht*, 11. Aufl., facultas, Wien 2016, Rz 111, und für die Schweiz z.B. PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 4. Aufl., Stämpfli, Bern 2016, § 9 Rz 7.

⁵⁷ THÜRER (Fn. 21), 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 (Fn. 21), 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».

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

⁶⁰ GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 146.

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

⁶² So z.B. HEINZ MAYER/GABRIELE KUCSKO-STADLMAYER/KARL STÖGER, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 11. Aufl., Manz, Wien 2015, Rz 1333; ÖHLINGER/EBERHARD (Fn. 56), Rz 696.

3.3. Keine Änderung durch die Verfassungsrevision von 2003

[Rz 27] 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 Adoptionssystems ohne formelle Transformation direkt landesinterne Geltung».⁶⁹

[Rz 28] 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 betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar genug gefasst sind, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können».⁷²

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 (Fn. 31), 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».

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.

4. Der Rang der völkerrechtlichen Normen vor der Verfassungsrevision von 2003

[Rz 29] Der Rang einer völkerrechtlichen Norm bestimmt, welche innerstaatlichen Bestimmungen durch sie verdrängt werden und welchen nationalen Bestimmungen sie weichen muss.⁷³

[Rz 30] 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 5 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.

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

[Rz 31] 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

[Rz 32] 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

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 4.2.

⁷⁵ Siehe Kapitel 4.3 und Kapitel 4.4.

⁷⁶ Siehe Kapitel 5.2.

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.

zum Schluss: «Sinnvollerweise kann man diese Frage nicht allgemein beantworten».⁸² 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

[Rz 33] 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.

[Rz 34] 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

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

[Rz 35] 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 The-

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

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 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923, 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: STEFAN BECKER, 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, S. 22.

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

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

ma – 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.

[Rz 36] 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 Normenkontrolle 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

[Rz 37] 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

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.

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 GÜNTHER WINKLER, 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), 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 Staats-

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 wurden Staatsverträgen eine noch grössere demokratische Legitimation verpasst.¹⁰⁴ Überdies war am 2. November 1992 Art. 70b VRG in Kraft getreten. Er verpflichtet die Regierung, Initiativegehren 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 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» brauchte 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

[Rz 38] 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 Vortritt zu geben.

[Rz 39] 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

verträgen 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 8.3.

¹⁰⁶ Entsprechende Hinweise erfolgten erst durch WINKLER (Fn. 102), 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).

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.

dem Individuum unmittelbar anwendbare Rechte gewährleisten, und anderen Staatsverträgen erfolgte nicht.¹¹¹ Die EMRK wurde nicht erwähnt.

[Rz 40] 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) anwendbare schweizerische Rechtsvorschriften, nicht um ihre materielle Überprüfung auf Übereinstimmung mit dem liechtensteinischen Verfassungsrecht.

[Rz 41] In der zweiten und dritten Lesung¹¹⁴ gaben Art. 21 und 22 StGHG über die Staatsvertragsprüfung zu keiner Bemerkung mehr Anlass.¹¹⁵

4.3. Literatur vor der Verfassungsrevision von 2003

[Rz 42] 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

[Rz 43] 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

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, LGBl. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1.

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

¹¹⁶ THÜRER (Fn. 21), S. 112.

¹¹⁷ JOSEF KÜHNE, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes. Eine föderative Rechtsordnung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 38 (1989), S. 379–420, S. 392; THÜRER (Fn. 21), S. 114. Ähnlich GÜNTHER WINKLER, Staatsverträge. Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins, LJZ 4/1990, S. 105–138, S. 125, der Staatsverträge, «die über Grundrechte verfügen», als Staatsverträge im Verfassungsrang bezeichnete. MARTIN BATLINER, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Universität Fribourg, Fribourg 1993, 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 (Fn. 48), S. 144.

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

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

4.4. Rechtsprechung vor der Verfassungsrevision von 2003

4.4.1. Keine Prüfung staatsvertraglicher Vorschriften

[Rz 44] 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.

[Rz 45] 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.

4.4.2. Anwendung der EMRK und Bestätigung ihres faktischen Verfassungsranges

[Rz 46] 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.

[Rz 47] 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:

¹²¹ HÖFLING (Fn. 48), S. 144.

¹²² HÖFLING (Fn. 48), S. 144.

¹²³ HÖFLING (Fn. 48), S. 145. Auch HERBERT WILLE/MARZELL BECK, 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, S. 248, bejahen 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».

[Rz 48] 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

[Rz 49] 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.

[Rz 50] 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

¹²⁸ Es folgt ein Verweis auf GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 145 ff., insbesondere S. 149 ff.

¹²⁹ Es folgt ein Verweis auf MARTIN BATLINER (Fn. 117), 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 (Fn. 48), S. 142 f.

(zur verfassungskonformen Auslegung StGH 1996/36, LES 1997, 211 [215 Erw 8.]»).

[Rz 51] 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.

5. Die Materialien zur Verfassungsrevision und zur StGHG-Totalrevision von 2003

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

[Rz 52] 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.

[Rz 53] 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

[Rz 54] 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

[Rz 55] Diese Ergänzung bezeichnete das Fürstenhaus in seinem Änderungsvorschlag vom 15. Mai 2002 als problematisch:

¹³⁶ Siehe hierzu die Hinweise bei SCHIESS RÜTIMANN (Fn. 13), S. 146.

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 waren an sämtliche Liechtensteiner Haushalte verteilt worden.

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 (Fn. 7), 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.

«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

[Rz 56] 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 Prüfungskompetenz 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.

[Rz 57] 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

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.

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.

[Rz 58] Dass die Ergänzung von Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV eine Änderung der Rangordnung bewirken würde, führte die Verfassungskommission nicht aus.

[Rz 59] 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.

[Rz 60] 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 untersucht. 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

5.2. Die Materialien zur Totalrevision des StGHG

[Rz 61] 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.

[Rz 62] 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

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 GÜNTHER WINKLER, Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsrechtsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven, Springer Verlag, Wien 2003, 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.

¹⁵³ Abstimmungen aus dem Jahr 2003, <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.

vorgesehen» war.¹⁵⁵ Den Hinweis auf das deutsche Recht liest man zum ersten Mal.¹⁵⁶ 1992 war er nicht erfolgt.

[Rz 63] 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

[Rz 64] 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

[Rz 65] Aus diesem Grund überzeugt es nicht, dass der unmittelbar anschliessende Satz laute: «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 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

¹⁵⁵ BuA Nr. 45/2003, S. 11. Gemäss WINKLER (Fn. 32), 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 (Fn. 32), 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 (Fn. 102), S. 162, inspiriert ist. Dort heisst es: «Diesen [verfassungsrelevanten Staatsverträgen] 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 (Fn. 32), 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 (Fn. 102), S. 162,

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 4.4.2 ausgeführt, hatte der StGH der EMRK Verfassungsrang zugestanden.

[Rz 66] 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.

[Rz 67] 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 von Peter Sprenger, 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.

[Rz 68] 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

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 HERBERT WILLE, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Thomas Bruha/Zoltán Tibor Pállinger/Rupert Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, LPS 40, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2005, S. 108–147, 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 (Fn. 32), 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).

¹⁷⁴ Landtags-Protokolle 2013, S. 1897 und 1931 (Sitzung vom 26. respektive 27. November 2003).

[Rz 69] 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

[Rz 70] 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».

[Rz 71] 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

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 STEFAN BECKER, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Universität Fribourg, GMG Verlag, Schaan 2003, 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.

5.3. Die Erläuterungen von Günther Winkler

[Rz 72] 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 Liechtenstein» Aufschluss darüber geben, wie Art. 104 Abs. 2 erster Satz LV zu verstehen sein könnte.

[Rz 73] 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

[Rz 74] 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

[Rz 75] 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

[Rz 76] 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

¹⁸⁴ Editorial, Jus & News 2004/2, S. 138, und BECKER (Fn. 32), S. 144 Fn 7.

¹⁸⁵ So explizit WINKLER (Fn. 150), S. 326.

¹⁸⁶ WINKLER (Fn. 102), S. 162.

¹⁸⁷ WINKLER (Fn. 32), S. 171, bestätigt auf S. 178. Siehe zu dieser rechtspositivistischen Ansicht und ihren Folgen BECKER (Fn. 32), 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 (Fn. 150), S. 327, als Prüfungsmaassstab 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 (Fn. 150), S. 326.

¹⁹⁰ WINKLER (Fn. 150), S. 326.

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

[Rz 77] 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 Rechtserzeugungsform (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

[Rz 78] 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.

[Rz 79] Wenn es – wie GÜNTHER WINKLER in den im Jahr 2003 und 2004 veröffentlichten Texten behauptet – wirklich keine Staatsverträge mit Verfassungsrang gäbe, stünden sämtliche Staats-

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 (Fn. 52), 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 (Fn. 183), S. 672 Fn. 3658. Er kommt zum Schluss: «Dieser Prozess führt zu einer mehr oder weniger isolierten Verfassungs(neu-)schöpfung ausserhalb der Landesgrenzen, die Verfassungsgebung wird expatriiert».

¹⁹⁵ WINKLER (Fn. 117), S. 117, ähnlich S. 120.

¹⁹⁶ WINKLER (Fn. 117), S. 120.

¹⁹⁷ WINKLER (Fn. 117), S. 120.

¹⁹⁸ WINKLER (Fn. 117), S. 121.

¹⁹⁹ WINKLER (Fn. 117), S. 125.

verträge 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

[Rz 80] 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 verpflichten», und «über den einfachen Gesetzen stehen»,²⁰² sagt er nicht, was im Verhältnis zur Verfassung und zu einem jüngeren Gesetz gelten soll.

[Rz 81] 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

[Rz 82] 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.

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 9.2) 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 (Fn. 32), S. 178; WINKLER (Fn. 102), S. 160, bestätigt, dass Art. 104 Abs. 2 LV auf alle Arten von Staatsverträgen anwendbar ist.

²⁰² WINKLER (Fn. 102), S. 162.

²⁰³ WINKLER (Fn. 102), S. 164; WINKLER (Fn. 32), 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 (Fn. 13), S. 146.

6. Ausführungen nach der Verfassungsrevision von 2003

6.1. Rechtsprechung

[Rz 83] 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 8.1.2, 8.2.3 und 8.4.2 erläutern. Hier interessieren Aussagen des StGH zum Rang der Staatsverträge im Allgemeinen und allgemeine Ausführungen zum Rang der EMRK.

6.1.1. Ausführungen zum Rang des Völkerrechts im Allgemeinen

[Rz 84] 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.

[Rz 85] 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 ausgeführt, dass «die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung (...) faktisch dem Vorrang der Verfassung» gleichkomme.²⁰⁸

[Rz 86] 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

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 (Fn. 21), S. 109 und 112 ff.; VILLIGER (Fn. 31), Rz 14, und BECKER (Fn. 183), 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]).

²⁰⁸ Kritisch zu diesem Urteil BECKER (Fn. 90), 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 (...)».

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 Gesetzesnormen, 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.

[Rz 87] 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.

[Rz 88] 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».

6.1.2. Ausführungen zum Rang der EMRK

[Rz 89] 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 widerspre-

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.

che.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 [Rz 90] 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}

[Rz 91] 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.

[Rz 92] 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.

6.2. Literatur

6.2.1. Stefan Becker im Jahr 2004

[Rz 93] 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 GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 145 ff. und insbesondere S. 149 ff.

²²⁰ MARTIN BATLINER (Fn. 117), S. 162.

²²¹ BECKER (Fn. 32), S. 143 ff. Siehe auch BECKER (Fn. 183), S. 672 Fn. 3657.

²²² BECKER (Fn. 32), S. 145.

²²³ Siehe hierzu z.B. GRABENWARTER/PABEL (Fn. 24), § 2 Rn 9–11.

²²⁴ BECKER (Fn. 32), S. 152–154.

[Rz 94] 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

[Rz 95] 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

6.2.2. Herbert Wille im Jahr 2005

[Rz 96] HERBERT WILLE²²⁸ führte im Jahr 2005 aus, Liechtenstein habe 1995 bei der Zustimmung zum EWR-Abkommen «auf die Einführung einer speziellen Vorrangnorm verzichtet [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

[Rz 97] 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

[Rz 98] 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 Ver-

²²⁵ BECKER (Fn. 32), S. 146, ebenso S. 148. Siehe auch BECKER (Fn. 183), S. 669–673. Auch TOBIAS MICHAEL WILLE, *Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht*, LPS 43, Diss. Universität Zürich, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2007, 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 (Fn. 22), 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 (Fn. 32), S. 147.

²²⁷ BECKER (Fn. 32), S. 149.

²²⁸ Herbert Wille, geb. 1944, liechtensteinischer Rechtswissenschaftler und Politiker, seit 1993 Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern FL. Siehe: *Redaktion*, «Wille, Herbert», Stand: 31. Dezember 2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL)*, URL: https://historisches-lexikon.li/Wille,_Herbert, abgerufen am 30. Dezember 2018.

²²⁹ HERBERT WILLE (Fn. 166), 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 HERBERT WILLE (Fn. 166), S. 118.

²³² HERBERT WILLE (Fn. 166), S. 119.

²³³ HERBERT WILLE (Fn. 166), S. 125.

fassungsmodell»²³⁴ lasse sich nicht auf Liechtenstein übertragen.²³⁵ Zudem erwähnt HERBERT WILLE den bis heute unverändert gebliebenen Art. 70b VRG.²³⁶

6.2.3. Hilmar Hoch im Jahr 2006

[Rz 99] Im liechtensteinischen Länderbericht für die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte erklärte HILMAR HOCH²³⁷ im Jahr 2006, dass in Liechtenstein der völkerrechtliche Monismus gilt 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

6.2.4. Tobias Michael Wille im Jahr 2007

[Rz 100] 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

[Rz 101] 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.

[Rz 102] 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 gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 104 Abs. 1 LV mehr dar. Konsequenterweise kritisiert deshalb TOBIAS MICHAEL WILLE an StGH

²³⁴ Wille meint damit die von WINKLER (Fn. 102), S. 162, und WINKLER (Fn. 32), S. 171, vertretene Ansicht, dass Staatsverträge mit einem die Verfassungsinhalte ergänzenden oder abändernden Inhalt ausdrücklich als Verfassungsgesetze erlassen werden müssen.

²³⁵ HERBERT WILLE (Fn. 166), S. 125.

²³⁶ Ausführlicher zu Art. 70b VRG siehe Kapitel 8.3.

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

²³⁸ HILMAR HOCH, Kriterien der Einschränkung von Grundrechten in der Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit, Europäische Grundrechte-Zeitschrift EuGRZ 2006, S. 640–644, S. 640 f.

²³⁹ HOCH (Fn. 238), S. 641.

²⁴⁰ HOCH (Fn. 238), S. 641.

²⁴¹ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 64.

²⁴² TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 65.

²⁴³ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 65 f.

²⁴⁴ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 66.

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

[Rz 103] Zuletzt wendet sich TOBIAS MICHAEL WILLE der Frage zu, wer bestimmt, was «verfassungsmässig gewährleistetes Recht» ist. Seine Antwort lautet: Der StGH.²⁴⁶

6.2.5. Peter Bussjäger im Jahr 2016

[Rz 104] 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 damit den vom StGH vor und nach der Verfassungsrevision verwendeten Begriff «faktischer Verfassungsrang» auf.

[Rz 105] 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

[Rz 106] 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.

6.3. Zwischenfazit für die völkerrechtlichen Normen im Allgemeinen

[Rz 107] 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. Die-

²⁴⁵ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 69.

²⁴⁶ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 71; Gl.M. bereits THÜRER (Fn. 21), S. 115.

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

²⁴⁸ BUSSJÄGER (Fn. 28), Kapitel VII.A Rz 135. Sehr ähnlich auch ESTHER SCHNEIDER, Internationalrechtliche Verfahrensgarantien (Art 6 und 7 EMRK sowie Art 4 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK), LJZ 4/2014, S. 98–109, S. 98.

²⁴⁹ BUSSJÄGER (Fn. 28), Kapitel VII.A Rz 136.

²⁵⁰ BUSSJÄGER (Fn. 28), 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).

se Änderung stellt einen Bruch mit dem bis dahin gelebten und gelehrt Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht dar.²⁵²

[Rz 108] 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

[Rz 109] 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.

7. Die Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation der EMRK

[Rz 110] 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 beabsichtige vielmehr einen «Mindeststandard».²⁶⁰ Sie konkretisiere die in Verfassung und Gesetz verankerten Grundrechte und mache sie «für Liechtenstein völkerrechtlich verpflichtend».²⁶¹

[Rz 111] 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

[Rz 112] Das Kapitel über den Rang der EMRK leitete die Regierung wie folgt ein:

²⁵² A.M. für die revidierte Verfassung insgesamt: WINKLER (Fn. 150), 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 7.

²⁵⁴ Siehe Kapitel 8.

²⁵⁵ BECKER (Fn. 183), 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 8.3.

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.

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.

«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

[Rz 113] 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

[Rz 114] 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.

[Rz 115] 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

[Rz 116] 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 Abgeordneten auf freie Meinungsäußerung eingeschränkt oder ein religiöses Bekenntnis privi-

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.

legiert 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.

[Rz 117] 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

8. Der Rang der EMRK seit der Verfassungsrevision von 2003

[Rz 118] Nachdem in Kapitel 4 der Rang der Staatsverträge im Allgemeinen erörtert worden ist und soeben im Kapitel 7 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

8.1. Verhältnis der EMRK zu den grundrechtlichen Bestimmungen der Verfassung

8.1.1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

[Rz 119] Im BuA Nr. 20/1982 wurde – wie bereits in Kapitel 7 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

[Rz 120] 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

²⁷² Siehe zur Bevorzugung der römisch-katholischen Kirche: ROBIN SCHÄDLER, Sind die momentanen und zukünftigen rechtlichen Privilegien der römisch-katholischen Kirche in Liechtenstein kompatibel mit der EMRK?, LJZ 4/2012, S. 136–155.

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 et droits de l'homme*, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht*. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Stämpfli Verlag, Bern 2013, S. 453–467, 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 (Fn. 24), § 2 Rn 14.

[Rz 121] 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.

[Rz 122] 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 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

8.1.2. Ausführungen in der Judikatur

[Rz 123] 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

[Rz 124] 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

²⁷⁹ BuA Nr. 20/1982, S. 8.

²⁸⁰ BuA Nr. 20/1982, S. 19.

²⁸¹ BuA Nr. 20/1982, S. 19.

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]). HILMAR HOCH, Die EMRK in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, LJZ 3/2018, S. 111–114, 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: PETER BUSSJÄGER, Sind die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention noch aufrecht? LJZ 3/2018, S. 153–156, S. 153 ff.

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.

[Rz 125] 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

[Rz 126] 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 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.

[Rz 127] Diese StGH-Urteile illustrieren den eingangs erwähnten pragmatischen Umgang des StGH mit Rechtsprechung und Lehre zur EMRK.

8.1.3. Ausführungen in der Literatur

[Rz 128] 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 verstärke das Gewicht der Grundrechte, «auch wenn die Konventionsrechte im weitesten Umfang in

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 Urteil des Bundesgerichts 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018. Ebenso fasst CARLO RANZONI, Aktuelle Fragen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, LJZ 3/2018, S. 114–120, S. 116–118 neuere EGMR-Urteile zur Achtung des Privat- und Familienlebens zusammen.

²⁹⁴ StGH 2014/061 Erw. 4.3.

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

²⁹⁶ JOSEF KÜHNE, Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein – Funktion und Kompetenzen, Europäische Grundrechte-Zeitschrift EuGRZ 1988, S. 230–236, S. 233.

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

[Rz 129] 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 LV.³⁰² 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

[Rz 130] 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

8.1.4. Zwischenfazit zum Günstigkeitsprinzip

[Rz 131] Ob sich die das Individuum schützenden Normen von EMRK und Verfassung in der Horizontale einander überschneidend ausbreiten oder über zwei Ebenen verflechten, spielt letztlich

²⁹⁷ KÜHNE (Fn. 296), S. 233.

²⁹⁸ PETER BUSSJÄGER, 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, S. 61.

²⁹⁹ HÖFLING (Fn. 48), S. 146.

³⁰⁰ HÖFLING (Fn. 48), S. 146.

³⁰¹ Siehe z.B. das von SCHNEIDER (Fn. 248), 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 (Fn. 248), 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 HILMAR HOCH, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof, LPS 32, Vaduz 2001, S. 65–87, 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 HILMAR HOCH, 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, S. 186 f.

³⁰⁴ HÖFLING (Fn. 48), S. 143.

³⁰⁵ Marzell Beck, geb. 1952, liechtensteinischer Rechtsanwalt, 2005–2018 Präsident des StGH. Siehe: *Redaktion*, «Beck, Marzell», Stand: 31. Dezember 2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Beck,_Marzell, abgerufen am 30. Dezember 2018.

³⁰⁶ HERBERT WILLE/BECK (Fn. 123), S. 231. BUSSJÄGER (Fn. 298), S. 62, spricht vom «Dialog der Grundrechtsebenen, der zu einer Konvergenz des Grundrechtsschutzes führt».

³⁰⁷ GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 148.

keine Rolle. Allen Bildern ist die Betonung der engen Verknüpfung der EMRK-Bestimmungen mit den Verfassungsartikeln gemeinsam.

[Rz 132] 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.

8.2. Verhältnis der EMRK zu den übrigen Bestimmungen der Verfassung

8.2.1. Problemlage

[Rz 133] 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

[Rz 134] 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

[Rz 135] 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.

[Rz 136] 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

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 (Fn. 13), S. 150 f.

8.2.2. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

[Rz 137] Wie bereits in Kapitel 7 ausgeführt, erwähnt BuA Nr. 20/1982³¹² – in korrekter Umsetzung von Art. 53 EMRK – den Vortritt der weiter gehenden grundrechtlichen Verfassungsbestimmungen 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

[Rz 138] 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.

8.2.3. Ausführungen in der Judikatur

[Rz 139] 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

[Rz 140] Der StGH änderte – wie in Kapitel 6.1.2 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

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 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 9.2.

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,

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.

[Rz 141] 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

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. Dezember 2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Verwaltungsgerichtshof>, abgerufen am 30. Dezember 2018.

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

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: TOBIAS MICHAEL WILLE, 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, 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.

in concreto auch Ausländern mit Wohnsitz im Ausland) die Grundrechtsansprüche von Art. 6 Abs. 1 EMRK zukommen.³²⁷

[Rz 142] 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. Ein Verstoß von Verfassungsbestimmungen gegen die EMRK hatte das die Beschwerde führende Ehepaar nicht behauptet.

8.2.4. Ausführungen in der Literatur

[Rz 143] 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 des StGH im Vordergrund, nicht die Verpflichtungen des Verfassungsgebers. Zu diesen äusserte er sich nicht.

[Rz 144] 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.

[Rz 145] 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

[Rz 146] WOLFRAM HÖFLING meinte 1998 hingegen, dass der EMRK «nur durch ausdrückliche Anordnung des Verfassungsgesetzgebers» Verfassungsrang verliehen werden könnte.³³⁴ Dass StGH

³²⁷ StGH 2005/89 Erw. 7 (= LES 4/2007, 411 ff. [414]). Allgemein zur Ausdehnung des persönlichen Schutzbereiches auf Ausländer: HOCH (Fn. 303, Schwerpunkte), S. 82 f.

³²⁸ GERARD BATLINER (Fn. 21), S. 150.

³²⁹ THÜRER (Fn. 21), S. 114.

³³⁰ THÜRER (Fn. 21), S. 115.

³³¹ Ähnlich THÜRER (Fn. 21), S. 115 f., der den Kreis der «tragenden Elemente», die nicht angetastet werden sollen, allerdings weiter zog als Martin Batliner.

³³² MARTIN BATLINER (Fn. 117), S. 162.

³³³ THÜRER (Fn. 21), S. 116.

³³⁴ HÖFLING (Fn. 48), S. 144.

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.

[Rz 147] 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.

8.2.5. Zwischenfazit

[Rz 148] 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 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 Verfassungsstoff zählen».³⁴⁰

[Rz 149] 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 8.3 näher analysiert werden.

[Rz 150] Wer den Vorrang von nicht grundrechtlichen Verfassungsbestimmungen wie organisatorischen Vorgaben gegenüber der EMRK bejahen möchte, müsste darlegen, dass die Verfassungs-

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

³³⁶ HÖFLING (Fn. 48), S. 144.

³³⁷ HÖFLING (Fn. 48), S. 145.

³³⁸ BUSSJÄGER (Fn. 298), S. 52, und BUSSJÄGER (Fn. 28), Kapitel VII.A. Rz 135.

³³⁹ Siehe zur Schweiz: BGE 125 II 417 E. 4d 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».

³⁴⁰ TSCHANNEN (Fn. 56), § 9 Rz 21.

revision 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

[Rz 151] 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 Verfassungsstufe verblieb.

8.2.6. Exkurs zur Schweiz

[Rz 152] 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.

[Rz 153] 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

³⁴¹ Die Frage, ob die staatsvertraglichen Grundrechte durch den 2003 neu formulierten Art. 104 Abs. 2 LV «herabgestuft» werden, stellten auch GERARD BATLINER/ANDREAS KLEY/HERBERT WILLE, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung . . . mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK zuhanden des Demokratie-Sekretariates, Eschen/Bern/Balzers, 19. August 2002, abrufbar unter: <https://demokratiebewegung.li/de/dokumente/verfassungsdiskussion/Memorandum-EMRKStatut.pdf/view>, S. 21; PETER BUSSJÄGER, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, LJZ 4/2006, S. 140–146, 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 WALTER BERKA, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 6. Aufl., Verlag Österreich, Wien 2016, 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 5.2.

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 (Fn. 56), Rz 7a.

³⁴⁶ GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., orell füssli, Zürich 2017, Kommentar zu Art. 5 BV N 30.

³⁴⁷ ASTRID EPINEY, Kommentar zu Art. 5 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Helbing Lichtenhahn, Basel 2015, S. 85–133, 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

[Rz 154] 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. Das Bundesgericht 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.

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

[Rz 155] Ausserhalb des StGHG finden sich zwei weitere Gesetzesbestimmungen, die sich zum Verhältnis zwischen Staatsverträgen und Verfassung respektive Gesetz äussern.

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

[Rz 156] 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 Volksrechtengesetz (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 Abände-

³⁴⁸ Zum Begriff des *ius cogens* siehe z.B. BIAGGINI (Fn. 346), Kommentar zu Art. 139 BV N 13.

³⁴⁹ BIAGGINI (Fn. 346), Kommentar zu Art. 5 BV N 30.

³⁵⁰ BIAGGINI (Fn. 346), 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: GORAN SEFEROVIC, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik. Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland*, Habil. Universität Zürich, Stämpfli, Bern 2018, insbesondere N 201–204, N 322, und DANIEL MOECKLI, *Völkerrechtliche Verpflichtungen als Grenzen für Volksabstimmungen in der Schweiz*, in: Andreas Th. Müller/Werner Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*, Nomos, Dike und facultas, Wien 2017, S. 80–98, 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 HELEN KELLER/YANNICK WEBER, *Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der «Selbstbestimmungsinitiative»*, *Aktuelle Juristische Praxis AJP* 2016, S. 1007–1023, 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 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten vom 17. Juli 1973 (Volksrechtgesetz, 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.

zung 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.

[Rz 157] 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 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 liechtensteinischen Verständnis und zwingendem Völkerrecht besteht somit auch nach dem neuen Art. 104 Abs. 2 LV».

[Rz 158] BuA Nr. 29/2011³⁶² liefert betreffend die Volksinitiative der «Arbeitsgruppe Schwangerschaftskonflikte» zur Abänderung des Strafgesetzbuches («Hilfe statt Strafe») ein schönes Bei-

³⁵⁶ So z.B. in BuA Nr. 17/2012, S. 14–16, wo die Regierung keinen einschlägigen Staatsvertrag ausfindig machen konnte betreffend der 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).

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 HILMAR HOCH, *Verfassung- und Gesetzgebung*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation*, LPS 21, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1994, S. 201–229, 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 (Fn. 22), § 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»).

spiel, 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 überprüft.

8.3.2. Kritik in der Lehre

[Rz 159] 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

[Rz 160] 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 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

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 BERNHARD EHRENZELLER/RAFAEL BRÄGGER, Politische Rechte, in: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 637–685, Rz 40.

³⁶⁶ Art. 104 Abs. 2 LV wird einzig in EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), S. 658 Fn. 71, erwähnt, bei der Wiedergabe eines StGH-Urteils.

³⁶⁷ EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), Rz 41. Gl.M. HERBERT WILLE, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2015, S. 422.

³⁶⁸ EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), Rz 41.

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

³⁷⁰ EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), Rz 42 f. Zustimmend HERBERT WILLE (Fn. 367), S. 422.

³⁷¹ EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), Rz 43.

³⁷² EHRENZELLER/BRÄGGER, (Fn. 365), Rz 43.

³⁷³ HERBERT WILLE (Fn. 367), S. 423.

³⁷⁴ HERBERT WILLE (Fn. 367), S. 423, insbesondere Fn. 194.

und EMRK-Bestimmungen der angemessene Ausgleich hergestellt, indem von der Gültigkeit der Initiative ausgegangen werde. Die Initiative wird als *lex specialis* betrachtet.³⁷⁵

[Rz 161] 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

[Rz 162] 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

[Rz 163] PETER BUSSJÄGER stellt dem entgegen, dass die gestützt auf die Vorprüfung der Regierung durch den Landtag ausgesprochene Nichtigkeitsklärung 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 ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Staatsverträgen – insbesondere der EMRK und des massgebenden EWR-Rechts – zu prüfen.³⁸² Gestützt auf den 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 Vorprüfungsver-

³⁷⁵ HERBERT WILLE (Fn. 367), S. 423.

³⁷⁶ HOCH (Fn. 360), S. 208 f.

³⁷⁷ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 69.

³⁷⁸ TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), 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 PETER BUSSJÄGER, Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: das Beispiel Liechtenstein, in: Alexander Balthasar/Peter Bussjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, Jan Sramek Verlag, Wien 2014, S. 35–48, S. 41.

³⁸¹ BUSSJÄGER (Fn. 380), S. 45 f.

³⁸² BUSSJÄGER (Fn. 380), 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».

³⁸³ PETER BUSSJÄGER, Kommentar zu Art. 64 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 10. Februar 2017, zuletzt abgerufen am: 30. Dezember 2018), Kapitel III.C Rz 96, stellt die von Ehrenzeller/Brägger behauptete Gleichrangigkeit ausdrücklich in Frage.

³⁸⁴ BUSSJÄGER (Fn. 383), Kapitel III.C Rz 96.

³⁸⁵ BUSSJÄGER (Fn. 383), Kapitel III.C Rz 100.

fahrens 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 [wäre], 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

[Rz 164] 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.

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

[Rz 165] 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

[Rz 166] 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.

³⁸⁶ BUSSJÄGER (Fn. 383), Kapitel III.E Rz 112; CHRISTIAN GEISSELMANN, 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, 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 (Fn. 365), Rz 42.

³⁸⁸ Gesetz über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung vom 12. März 2003 (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 legislativen Grundsätzen entspricht».

³⁹⁰ Als Beispiel siehe BuA Nr. 105/2013, wobei für die von den Abgeordneten geforderte Abänderung des Strafbuchgesetzes 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).

8.3.4. Eigene Meinung

[Rz 167] 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, 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.

[Rz 168] Die Schreiberin 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 5.1 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.

[Rz 169] 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.

8.4. Verhältnis der EMRK zum Gesetzesrecht

8.4.1. Ausführungen in den Materialien zur Zustimmung zur Ratifikation

[Rz 170] 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

³⁹³ EHRENZELLER/BRÄGGER (Fn. 365), Rz 42 f.

³⁹⁴ Siehe zum *ius cogens* z.B. auch HERDEGEN (Fn. 22), § 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 TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 225), S. 175.

³⁹⁷ BuA Nr. 20/1982, S. 25.

[Rz 171] Auf das Verhältnis der EMRK zu später erlassenen Gesetzen geht BuA Nr. 20/1982 nicht ein.³⁹⁸ Wie bereits in Kapitel 7 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.

8.4.2. Ausführungen in der Judikatur

[Rz 172] 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.

[Rz 173] 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 Prüfungskompetenz nicht schon explizit in Art 23 Abs 1 lit b) StGHG⁴⁰³ verankert wäre (...).».

[Rz 174] 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.

[Rz 175] 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 niederrangigen Staatsverträgen» vorgeht.⁴⁰⁶

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.

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 der USA.

8.4.3. Literatur vor und nach der Verfassungsrevision von 2003

[Rz 176] «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 fuhrten 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

[Rz 177] 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 Verschmelzung der verschiedenen Beschwerden kommen. Folglich würden jüngere Gesetze vom StGH automatisch auch auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK überprüft.⁴¹⁰

[Rz 178] WOLFRAM HÖFLING gelangte 1998 «wegen der besonderen völkerrechtlichen Qualität der EMRK» zum Schluss, dass «ein späteres Gesetz die EMRK nicht wird derogieren können».⁴¹¹

[Rz 179] 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.

9. Schlussfolgerungen

9.1. Unterlassungen im Jahr 1982

[Rz 180] 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.

⁴⁰⁷ HERBERT WILLE/BECK (Fn. 123), S. 248.

⁴⁰⁸ HERBERT WILLE/BECK (Fn. 123), S. 248.

⁴⁰⁹ BECKER (Fn. 183), S. 660 f.

⁴¹⁰ HERBERT WILLE/BECK (Fn. 123), S. 249.

⁴¹¹ HÖFLING (Fn. 48), S. 145.

⁴¹² So insbesondere BUSSJÄGER (Fn. 298), S. 51.

⁴¹³ BuA Nr. 20/1982, S. 25.

[Rz 181] Unglücklich ist überdies, dass die Regierung 1982 ausführte, es sei «nicht empfehlenswert», der EMRK «ausdrücklich Verfassungsrang zuzubilligen». ⁴¹⁴ Wie Kapitel 7 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.

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

[Rz 182] 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 Autors aus Österreich ⁴¹⁵ – 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 stiess ⁴¹⁷ und auch in der Literatur nicht kritisiert wurde, gilt es zu respektieren. ⁴¹⁸ Dies umso mehr, als auch die geltende Verfassung keine Möglichkeit vorsieht, völkerrechtlichen Verträgen – bei der Ratifikation oder nachträglich – formell Verfassungsrang zuzuweisen. ⁴¹⁹

⁴¹⁴ BuA Nr. 20/1982, S. 25 f.

⁴¹⁵ HÖFLING (Fn. 48), S. 144; WINKLER (Fn. 102), S. 162; WINKLER (Fn. 32), 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 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 Verfassungsmässigkeit 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 völkerrechtlichen Verträgen» gefragt: HERBERT WILLE, 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, S. 86 und S. 89. Auch bei Thomas Bruha stand im Vordergrund, 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 Legitimation durch das Verfahren der Verfassungsgesetzgebung zu verleihen, dann sollte zu diesem Zweck die Verfassung auch förmlich geändert werden». THOMAS BRUHA, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1/1992, S. 3–17, 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 (Fn. 56), § 9 Rz 17.

[Rz 183] Das liechtensteinische Recht folgt hierin dem Schweizer Recht, das neben der Verfassungsurkunde keine Verfassungsgesetze kennt.⁴²⁰ Das liechtensteinische Recht orientiert sich auch mit dem in Art. 66^{bis} LV verankerten Staatsvertragsreferendum am Schweizer Recht.⁴²¹ Das Staatsvertragsreferendum erhöht die demokratische Legitimation der völkerrechtlichen Übereinkommen. Art. 66^{bis} LV weist den dem Referendum unterstellten Übereinkommen jedoch keine besondere Rechtsform zu und gibt auch keine Antwort auf die Frage nach dem Rang der betreffenden völkerrechtlichen Normen in der liechtensteinischen Rechtsordnung.⁴²²

9.3. Der Verfassungsrang der EMRK und seine Folgen

[Rz 184] Auch ohne dass die Regierung und der Landtag 1982 der EMRK Verfassungsrang zubilligten, kann die vorliegende Untersuchung gute Argumente dafür vorlegen, dass die generelle Verschiebung 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 den Äusserungen in der neueren Literatur, aber in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des StGH und den Ansichten der Regierung – nach wie vor Verfassungsrang auf.

[Rz 185] 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.

[Rz 186] 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 8.2.3 zitierten StGH 2005/89⁴²³ ausgeführt.⁴²⁴

⁴²⁰ So ausdrücklich ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Schulthess, Zürich 2016, Rz 5.

⁴²¹ 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.

⁴²² So bereits Kapitel 3.1. Ähnlich für die Schweiz HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 420), Rz 1920, die zum Schluss gelangen, dass die Bundesverfassung «den Rang des Völkerrechts innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung nicht klar regelt».

⁴²³ StGH 2005/89 (= LES 4/2007, 411 ff.).

⁴²⁴ SCHNEIDER (Fn. 248), 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-

[Rz 187] 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 EMRK⁴²⁵ und die Zustimmung des Landtages zu dieser Äusserung sind diesbezüglich eindeutig. Die hier vertretene Auffassung stellt somit keine Auslegung⁴²⁶ entgegen dem Willen des Verfassungsgebers dar.⁴²⁷

[Rz 188] 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.⁴²⁸ Sämtliche Staatsorgane haben dafür zu sorgen, dass die gesamte Rechtsordnung die Menschenrechte und Grundfreiheiten so garantiert, wie es die Rechtsprechung des EGMR vorzeichnet.

Prof. Dr. iur. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Bendern FL.

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

Beitritts im Jahr 1982 den persönlichen Geltungsbereich auch der nicht von der EMRK garantierten Grundrechte sukzessive auf Ausländer ausgedehnt».

⁴²⁵ 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.

⁴²⁶ Zum Methodenpluralismus: TOBIAS MICHAEL WILLE (Fn. 326), 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.

⁴²⁷ 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.

⁴²⁸ Nachweise bei SCHIESS RÜTIMANN (Fn. 13), S. 149 f. Siehe insbesondere Urteil des EGMR (Grosse Kammer) *Sejdi and Finci v. Bosnien-Herzegowina*, Nr. 27996/06 und 34836/06 vom 22. Dezember 2009 und Urteil des EGMR (Grosse Kammer) *Baka v. Ungarn*, Nr. 20261/12 vom 23. Juni 2016, §§ 19 f., 38 und 47–49.